Salah Shehadeh - Special Investigatory Commission

1. A report by the Special Investigatory Commission (hereinafter: the "Commission") which investigated the targeted killing of Salah Shehadeh which took place in Gaza city on July 22, 2002, was submitted today to Prime Minister Benjamin Netanyahu. During the operation, a one-ton bomb was dropped on the house in which Shehadeh was staying, killing him, Hamas activist Zahar Natzer, Shehadeh's wife Layla and his 15-year-old daughter Iman, who were with him in the house.

Unfortunately, as a result of the operation, 13 civilians including women and children, who were not directly involved in terrorist activities, were killed and dozens of civilians in the vicinity were injured.

2. Following the operation, a petition was filed with the Israeli Supreme Court in its capacity as the High Court of Justice (HCJ 8794/03), requesting the Court to order the Military Advocate General and the Attorney General to open a criminal investigation against the Air Force Commander, the Chief of General Staff, the Minister of Defense and the Prime Minister of Israel, in order to determine whether criminal offenses had been committed in the course of the planning and implementation of the operation.

During the deliberations, and following the intervention of the Supreme Court, the State Attorney's Office announced that in light of the special circumstances surrounding the incident, the State would consent to the appointment of a committee of inquiry to examine the circumstances surrounding the harm inflicted on uninvolved civilians. The petitioners, on their part, also agreed to the establishment of an external and objective committee to examine the outcome of the targeted killing. As a result, on January 23, 2008, then Prime Minister, Mr. Ehud Olmert, appointed a Committee comprising three members:

former Military Advocate General Brig. Gen. (Res.) Tzvi Inbar – Committee Chairman, Maj. Gen. (Res.) Yitzhak Eitan and Mr. Yitzhak Dar – Committee members. Unfortunately, in the course of the work of the Commission, Atty. Tzvi Inbar became ill and after a difficult and courageous battle, he succumbed to his illness and passed away on August 31, 2009.

3. Following the passing of Atty. Tzvi Inbar, Prime Minister Benjamin Netanyahu appointed retired Supreme Court Justice Tova Strasberg-Cohen as Commission Chair. The task assigned to the Commission, as detailed in the letter of appointment delivered to the Commission by the Prime Minister, was to examine the justification for the strike on Salah Shehadeh, the circumstances in which he and the other casualties of this operation were hit and the question of whether there was an effective alternative means to the strike on Shehadeh.

4. The Commission's investigation focused on the legality of the decision-making process regarding the planning and implementation of the targeted killing operation against Shehadeh and the difficult and regrettable collateral consequence of harm to uninvolved civilians. All of these issues were investigated in light of legal, normative, moral and ethical criteria, according to Israeli and international law, and the values and norms of the State of Israel and its security forces.

The Commission also examined whether the above referenced actors accorded proper weight to these considerations in the selection of the target and the means to carry out the strike, and if the correct balance was made between the risk to uninvolved civilians as a collateral consequence of a

targeted killing (even if the target was a legitimate one) and the military benefit to be derived from the operation. It is a normative investigation of the decisions made.

5. The Commission's work was thorough and comprehensive. It collected a great deal of material and heard testimony from high-ranking political and security officials. The Commission also invited the representatives of those harmed, who refused to appear before it. The report contains findings, conclusions and recommendations, and provides answers to the questions and issues which the Commission was asked to investigate in its letter of appointment. In light of the importance of this issue to the public, the Commission prepared an unclassified report for publication which contains the main points of the full report (which includes facts that cannot be disclosed for reasons of national security).

6. The targeted killing against Shehadeh was imperative because of the increase and escalation in terrorist attacks since 2000, in a manner which led to a situation of actual war, classified as an "armed conflict". These attacks were carried out mainly by the Hamas Movement, to which Shehadeh belonged as one of its senior leaders and Head of its Operational Branch. They exacted a heavy blood toll, killing hundreds of Israeli citizens, including men, women and children, and leaving thousands more injured. These acts were perpetrated with the malicious intent of killing innocent civilians and disrupting the daily lives of the citizens of Israel.

Shehadeh was the driving force behind the Hamas, its ideology and its operations, and was directly involved in the planning and execution of deadly terror attacks. This situation necessitated effective, immediate and pinpointed measures to eliminate or at least minimize the attacks. One of the means chosen for this purpose was targeted killings against the leading planners and perpetrators of terrorist attacks.

7. Shehadeh was aware of his fugitive status and frequently switched residences. Initially, more moderate steps were considered to try to thwart Shehadeh's activities in some of the areas where he was located, whether in his residences or while he was in movement. Possible courses of action were explored, as well as various methods of operation and the type of weapons that could be used to ensure a successful outcome.

However, other alternatives that were considered were not implemented, either because the chances of success were uncertain or because Shehadeh switched houses during the planning stages or because there was too great a risk to Israeli forces or to uninvolved civilians resulting from, inter alia, the difficulties involved in a ground operation in a densely-populated area. Therefore, targeted killing was selected as a measure that would guarantee Shehadeh's elimination, with the expectation that this would not cause disproportionate harm to uninvolved civilians.

8. The normative framework that applies to targeted killings and the instructions for their implementation were reviewed, analyzed and formulated in the comprehensive "Supreme Court Ruling on Targeted Killings" of December 14, 2006 (HCJ 769/02). These principles have since become fundamental principles to which the State of Israel and its security forces must conform in their military activity against terrorism, and specifically in a targeted killing operation during a situation of armed conflict. The Commission's investigation was carried out on the basis of these principles.

9. The Commission's conclusion was that Shehadeh's terrorist activity categorized him " a civilian taking a direct part in hostilities at that time". The threat he posed to Israel's population, the lives of its citizens and all those in the territories under its control was certain, immediate and significant. Shehadeh's classification as a target, carried out by the Israel Security Agency (hereinafter: "ISA") and under its responsibility, was professional, based on concrete information and in accordance with

the principles of Israeli and international law. Therefore, the strike against Shehadeh, which was intended to terminate his deadly activity, was a "legitimate targeted killing".

10. The Commission concluded that the difficult collateral consequences of the strike against Shehadeh, in which uninvolved civilians, mostly women and children, were killed and many others injured, became clear in hindsight, as disproportionate in the circumstances of the incident in question. Such was the view of the Commission and this was also the assessment in hindsight of the great majority of the senior officials involved in the planning and implementation of the operation, who stated that if they had foreseen in real-time the scope and gravity of the collateral damage which actually resulted, the operation would not have been carried out. The said consequence was unintended, undesired and unforeseen. It did not stem from disregard or indifference to human lives.

11. All those involved in the operation showed awareness and sensitivity throughout the entire operation to the issue of risk to uninvolved civilians and the duty to avoid or minimize it to the extent possible, in line with the principle of proportionality. This view found expression in the numerous deliberations that were held with the participation of senior security officials, in which the need to avoid harm to uninvolved civilians, and in particular women and children, was addressed; and both oral and written instructions were given in this regard.

In addition, the operation was aborted twice because of the presence of a minor, Shehadeh's daughter, in the house at the time the strike was planned to have taken place. Notwithstanding all this, a gap arose between what was expected and what actually occurred. The central reason for this gap was incomplete, unfocused and inconsistent intelligence information with regard to the presence of civilians in the structures adjacent to the Shehadeh house (the garage and huts), where most of the civilians died.

12. This gap stemmed from incorrect assessments and mistaken judgment based on an intelligence failure in the collection and transfer of information to the various echelons involved in the points of contact between the different agencies involved, and from a lack of sufficient understanding regarding the uncertainty that was created as a result of this unfocused, inconsistent and incomplete intelligence information which was before the decision-makers.

There were various reasons for the intelligence failure, as a result of which too much weight was placed on the immediate strike on Shehadeh, and too little weight was given to the possible risk to uninvolved civilians as a result of the strike. These are the main reasons which explain the failure:

• The urgent need to put an end to Shehadeh's deadly activity by using the effective and lawful means of targeted killing;

• The enormous resources invested in gathering evidence and locating Shehadeh, and the real risk of losing track of him or being prevented from neutralizing him;

• The creation of optimal conditions for the strike, in terms of time and place, which were not certain to repeat themselves;

• The short period of time – only a few days – that the ISA had to collect information on the area surrounding the Shehadeh house and the presence of persons in the adjacent structures, compared to the long period of time they had to collect the intelligence information on Shehadeh himself;

• The risk that the operation would be exposed and thwarted as a result of the collection of more comprehensive and precise intelligence information.

All of these reasons may explain the failure, but not justify it.

13. All of the above, and more, diverted the full weight to the target itself and to ensuring the success of the strike against him, and to placing too little weight on the risk of harm to uninvolved civilians. Thus, the appropriate balance between the overall considerations of the decision-makers was disrupted, in a way that led to disproportionate harm to uninvolved civilians.

14. An examination of the operation according to the rules of Israeli and international law unequivocally removes any suspicion that a criminal offense was committed by any of those involved in the operation. The Commission does not recommend that personal measures be taken against any of those involved in the operation, and instead focuses on systemic recommendations. The main grounds for this are as follows:

• The conduct of those involved in the operation, and in particular those who decided to implement it in the manner in which it was carried out, does not constitute a disciplinary offense and does not match the characteristics of such an offense;

• The failure of the operation, in so far as it related to the harm caused to uninvolved civilians, occurred despite the fact that during the stages of planning and implementation, all those involved addressed the norms embodied in Israeli and international law;

• The decision-makers foresaw proportionate harm to uninvolved civilians. The gap between their expectation and the actual harm caused did not stem from disregard or indifference to human lives, but rather was the result of incorrect assessments and mistaken judgment due to an intelligence failure and varying interpretations of the meaning of the information;

• The intelligence failure was partly the result of objective constraints with regard to circumstances, time pressure and a concern that the operation would be thwarted, thereby posing a certain, immediate and substantial risk to the lives of Israeli citizens;

• The many years which have passed since the operation;

• The decision-makers in this operation (the Director of ISA and the IDF Chief of General Staff) have since completed their service and are no longer in the security forces;

• Those among the leadership of the security forces who voiced their objections, reservations or hesitations regarding the implementation of the operation as it was outlined, primarily the Deputy Director of ISA and the IDF Deputy Chief of General Staff, acted properly both in expressing their opinions during the deliberations which took place and in accepting the decision made by their superiors, which in their view was within the scope of their powers and was lawful in the circumstances and conditions which existed in real-time;

• The heads of the security services – the decision makers in the operation – acknowledged the failures which occurred and the need to take measures to prevent a recurrence of such collateral consequences as those which occurred in this specific operation;
• Shortly after the operation, investigations were conducted by the various branches of the security forces. Following these investigations, lessons were learned and internalized by the security forces and incorporated both in writing and orally in training, lectures and regulations. Changes were also introduced accordingly in the mechanisms dealing with targeted killing operations;

• There was a significant decrease in the use of targeted killings in the war on terrorism, and technological means were developed to ensure the success of such operations, including with regard to their collateral consequences;

• No targeted killing operation carried out since the strike against Shehadeh has resulted in a similar outcome, in either scope or gravity;

• In the years which have passed, and particularly since the Supreme Court Ruling on Targeted Killings, the normative principles and rules of Israeli and international law regarding targeted killings have been learned, internalized and implemented. Special emphasis was placed on the principle of proportionality and the need to maintain proper balance between the success of the strike against the target and the prevention or minimization of the risk to uninvolved civilians, while strictly adhering to the principle of proportionality;

• The Supreme Court Ruling on Targeted Killings had a decisive impact on all the relevant bodies with regard to the importance of addressing the risk to uninvolved civilians, in accordance with the principles of Israeli and international law and the ethical foundations on which they are based;

• The political echelon also incorporated lessons learned from the operation and its consequences. Today, the procedure for transferring intelligence information to the political echelon is more organized, and decisions by the security services are more carefully scrutinized. There is awareness regarding initiation of meetings with the heads of the security services and the need to request clarifications as appropriate to ensure that the most independent and well-informed decision is made as necessitated by domestic and foreign policy considerations, particularly with regard to possible harm to uninvolved civilians as a result of targeted killings.

15. The Commission's recommendations are systemic ones, designed to concentrate and focus the normative and ethical considerations that must be taken into account and the measures that must be exercised prior to a decision to carry out a targeted killing, in order for it to be lawful.

Therefore, the recommendations refer only to the issue of harm to uninvolved civilians as the collateral consequence of the Shehadeh strike. Some of the recommendations have already been implemented by the political and security agencies, and to the extent implemented, they must be adapted and completed in light of both the letter and spirit of the recommendations.

These are the main recommendations:

16. The security forces must incorporate and internalize, on an ongoing basis, the principles and norms of Israeli and international law and the ethical and moral foundations on which they are predicated, particularly in all that relates to harm to uninvolved civilians resulting from a targeted killing against a legitimate target.

17. The principle of proportionality must be carefully adhered to. A derivative of this principle is that a strike should not be carried out, even if the target is in and of itself legitimate, if the expected harm to uninvolved civilians is excessive in relation to the anticipated military advantage to be derived from the strike, and this in each case according to its circumstances. In this context, maximum caution must be exercised in the selection of the method of striking the target and the type of weapon to be used in the operation.

18. The ISA must expand and reinforce the system of intelligence-gathering in all that relates to the risk of harm to uninvolved civilians resulting from a targeted killing against a legitimate target.

19. The ISA, which accompanies all stages of the operation, must ensure that there are clear procedures for the transfer on an ongoing basis of existing positive information and for highlighting information which is incomplete, to all the parties involved in the operation.

20. A transcript of every deliberation involving a decision regarding a targeted killing will be prepared in real time. The real-time records must be kept until after the operation is examined by an external committee, to the extent such a review is required by the guidelines outlined in the Supreme Court ruling.

21. The authorized IDF bodies must examine the involvement of the Intelligence Division in targeted killing operations and determine a clear policy with regard to such involvement. This is necessary in light of claims made by high-ranking Intelligence Division officials in their testimony to the Commission, that in their view they were not properly involved in the said operation.

22. The security and political echelons must formulate a short and concise written procedure for the transfer of material and the decisions of the Director of ISA and the IDF Chief of General Staff to the political echelon.

23. Differences of opinion or substantial reservations among senior officials in the mechanisms involved, which can significantly affect the decision of the political echelon, shall be made known to the latter. Special emphasis shall be placed on the risk of harm to uninvolved civilians.

24. The legal advice accompanying deliberations by the security echelons prior to making a substantive decision regarding the carrying out of a targeted killing must be expanded and institutionalized. The security services must advise the political echelon of the position of their legal advisers, to the extent that this would have implications for the considerations which the political echelon must taken into account.

25. The Commission is aware of the pressures of time, place and circumstances to which all those involved in the planning and implementation of a targeted killing are subject. Therefore, the said recommendations are set down subject to those exceptions demanded by situations of pressure and constraints which prevent full compliance with the regulations. In such instances, the procedures may be deviated from or shortened, but only on condition that the essence of Israeli and international legal principles and the instructions outlined in the Supreme Court ruling is not impacted.

26. In conclusion, it is the duty of the State of Israel to safeguard the lives, well-being and security of the citizens of Israel, its soldiers and all those coming within it. On the basis of this duty, the State must use all lawful means at its disposal to eradicate or minimize terrorist attacks against it. In doing so, it must balance between this duty and its duty to avoid harm to uninvolved civilians who may be harmed as a result of a strike against a legitimate target. This balance is demanded by the State of Israel's fundamental normative, ethical and moral principles and by the principles of customary international and humanitarian law adopted by it.

This law determines the rules of war in situations of "armed conflict", to which the State of Israel considers itself bound. A proper balance, while implementing the principle of proportionality according to the circumstances of each case, will ensure the lawfulness of a targeted killing both internally and internationally, if and when it is needed in the war against deadly terrorism.
The required balance was not properly achieved in the targeted killing against Shehadeh. Decisions were made on the basis of flawed, incomplete and inconsistent information which led to misunderstandings, erroneous assessments and mistaken judgment, which resulted in an unforeseen, undesired and unintended outcome.

27. Despite the outcome which resulted in this instance, the means of targeted killing was and continues to be a lawful tool in the war against deadly terrorism, provided that the operation is carried out in accordance with the principles and rules set out by Israeli and international law and the ethical and moral norms on which they are based.

28. The Commission appreciates the trust placed in it and hopes that the security and political echelons that have learned lessons and acted to implement them, will adopt the conclusions and recommendations in this report, which are aimed at preventing a recurrence of such incidents.

ועדה מיוחדת

לבחינת פעולת סיכול ממוקד–

צלאח שחאדה

דין וחשבון

אדר א' תשע"א
פברואר 2011

ועדה מיוחדת לבחינת פעולת סיכול ממוקד - צלאח שחאדה

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

פברואר 2011

הנדון: ועדה מיוחדת לבחינת סיכול ממוקד- צלאח שחאדה

הוועדה מתכבדת להגיש בזה לכבוד ראש הממשלה את הדו"ח המלא שהוכן על ידה בנושא שבנדון, על פי כתב המינוי שהוצא על ידך ביום 21 במרץ 2010 (כתב המינוי מצורף לדו"ח **כנספח א'**).

1. בכתב המינוי מונתה שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) טובה שטרסברג - כהן, כיו"ר הוועדה במקומו של עו"ד צבי ענבר ז"ל, שלמרבית הצער נפטר ביום 31 באוגוסט 2009 לאחר מחלה קשה שפקדה אותו במהלך עבודת הוועדה.
כתב המינוי המקורי לוועדה בראשות עו"ד צבי ענבר, הוצא על ידי ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט ושני החברים האחרים בוועדה שמונו על פיו הם: אלוף (מיל') יצחק איתן ומר יצחק דר, שהמשיכו לכהן בה בהרכבה החדש.

2. הוועדה בראשות עו"ד צבי ענבר עשתה עבודה יסודית ומקפת, אספה חומר רב ושמעה עדויות מפי בכירי הדרג הביטחוני והמדיני. החומר האמור שימש את הוועדה בהרכבה החדש. פועלה של הוועדה בראשותו של עו"ד ענבר מאופיין בידע, בעניניות וביעילות שאפשרו את המשך העבודה ואת הכנת הדו"ח, המוקדש לזכרו של עו"ד צבי ענבר ז"ל.

3. הוועדה על שני הרכביה ביצעה את עבודתה במסגרת המנדט שניתן לה בכתבי המינוי שהוצאו. כתבי המינוי מאזכרים את

4. סעיף 17 לחוק שירות הביטחון הכללי וסעיף 539(א) לחוק השיפוט הצבאי, שבעקבותיהם הוצאו לוועדת ענבר שני כתבי מינוי נוספים, על ידי הרמטכ"ל ראי"ל גבי אשכנזי ועל ידי סגן ראש השב"כ מר יורם כהן. הוועדה פעלה במסגרת זו בהתאמה ובשינויים המחויבים.

5. נוכח אותן הוראות ולאור הרגישות הגבוהה של החומר, נשמעו העדויות בדלתיים סגורות. החומר שבידי הוועדה והדו"ח שהוכן על ידה, סווגו בסיווג ביטחוני "סודי ביותר".

6. מפאת חשיבותו הציבורית של הנושא, הכינה הוועדה דו"ח נוסף בלתי מסווג המכיל את עקרי הדו"ח המלא. הדו"ח הנוסף הרצ"ב, יפורסם על ידי הוועדה לציבור הרחב.

7. הדו"ח מכיל ממצאים, מסקנות והמלצות ונותן תשובות לשאלות ולנושאים שנמסרו לבדיקת הוועדה במסגרת כתבי המינוי.

8. הוועדה מצפה שכל הגורמים הנוגעים בדבר, יאמצו את הדו"ח ויפעלו להטמעת ולהפנמת מסקנותיו והנגזר מהן וליישום המלצותיו.

9. תודה מיוחדת למרכזת הוועדה אילה עצמון על תרומתה החשובה לעבודת הוועדה ולהכנת הדו"ח, ועל שקידתה ביעילות ובכישרון על הפן המקצועי והמנהלי של תאום עבודת הוועדה ולאיסוף החומר וריכוזו, תוך התמצאות והבנה. תודתנו נתונה לעו"ד שלומית ברנע פרגו היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, שהכינה את החומר המשפטי הבסיסי הנדרש לדיוני הועדה; למתמחים מרק זלטקיס ושירי פיין

ועדה מיוחדת לבחינת פעולת סיכול ממוקד - צלאח שחאדה

ששקדו על איסוף חומר משפטי ישראלי ובינלאומי בנושאים שנבחנו על ידי הוועדה ובריכוז החומר הרא ייתי לפי נושאים שהותוו על ידי הוועדה ; לאנשי ביטחון משרד ראש הממשלה על סידורי הביטחון היעילים ולכל מי שסייע לוועדה במלאכתה.

תודה לכל אנשי הדרג הביטחוני והמדיני על היענותם לפניית הוועדה הן על ידי מסירת עדות בפנייה והן בהצגת כל החומר הרלוונטי אותו שקדו לאתר. בהתנהלותם זו סייעו הם לוועדה לעשות מלאכתה נאמנה.

בכבוד רב,

שופטת בית המשפט העליון (בדימ')
טובה שטרסברג כהן
יו"ר הועדה

מר יצחק דר
חבר ועדה

אלוף (מיל') יצחק איתן
חבר ועדה

תוכן העניינים

פרק ראשון - הרקע להקמת הוועדה 11

הרקע להקמת הועדה 11

הערות על עבודת הועדה 17

פרק שני - המצב הביטחוני שקדם לפגיעה המונעת בשחאדה 21

האינתיפאדה השנייה והשלכותיה 21

ארגון החמא"ס כמתכנן ומבצע פעילות של הטרור הרצחני 23

פרק שלישי - מעורבות הגופים השונים בביצוע כל פעולה של פגיעה מונעת 25

שירות הביטחון הכללי 25

צבא הגנה לישראל 26

פרק רביעי - המסגרת הנורמטיבית לעניין הסיכול הממוקד 29

חוות דעת הפצ"ר תא"ל מנחם פינקלשטיין 29

פסק דין בבג"ץ הפגיעה המונעת 33

הדין החל במצב של עימות מזוין 34

פגיעה באזרחים המעורבים ישירות במעשי איבה 38

פגיעה באזרחים בלתי מעורבים 40

מידתיות כמבחן ללגיטימיות הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים 40
מגבלות וסייגים לפגיעה מונעת 43
ההיבט הפלילי 45
בג"ץ החקירה הפלילית 45
הפצצות נאט"ו ביוגוסלביה 48
חוקת רומא 52

פרק חמישי- צלאח שחאדה כיעד לפגיעה מונעת 55
מעמדו ופעילותו של שחאדה בארגון החמא"ס 55
בחינת אמצעים שפגיעתם פחותה 59
תכנון וביצוע הפגיעה המונעת בשחאדה 60
השב"כ 61
צה"ל 62
נסיונות השב"כ לאיתורו של שחאדה 62
פירוט הפעילות בימים האחרונים לפני המבצע 63
היבטי בחינת הוועדה את מבצע הפגיעה המונעת בשחאדה 65
ההרוגים בבית שחאדה 66
התייחסות כוחות הביטחון להימנעות מפגיעה נלווית בילדים ונשים 67
התשתית להערכה בדבר אי הימצאות אימאן בבית שחאדה 69

פרק שישי – פגיעה באזרחים בלתי מעורבים 71
אי צפיית התוצאה שאירעה בפועל 71

מודעות המעורבים במבצע לעקרון המידתיות 72
הדיונים בשב"כ 73
הדיונים בצה"ל 75
המידע המודיעיני בזמן אמת 77
החסר במידע המודיעיני 78
הסיבות לכשל המודיעיני 79
הדרג המדיני 81
שר הביטחון 82
ראש הממשלה 84

פרק שביעי - הפקת לקחים 89
תחקירים 89
יישום הלקחים 92
השב"כ 93
צה"ל 93
הדרג המדיני 93

פרק שמיני – מסקנות והמלצות 95
מבוא 95
מסקנות 97
ההיבט הראשון – הפגיעה בשחאדה 97
ההיבט השני – הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים 97
הסיבות לפער 98
המלצות 103
כללי 103

העדר המלצות לנקיטה בצעדים אישיים.....103
המלצות מערכתיות..... 107

סוף דבר 111

פרק ראשון: הרקע להקמת הוועדה

הרקע להקמת הוועדה

1. **ביום 22 ביולי 2002** בוצעה בעיר עזה פעולת "סיכול ממוקד" נגד פעיל החמא"ס צלאח מוסטפה שחאדה (להלן: "שחאדה", המכונה בקרב כוחות הביטחון: "הדגלן"). במהלך הפעולה הוטלה על הבית בשכונת דרג' בו שהה שחאדה באותה עת פצצה במשקל טון אחד (להלן: "המבצע"). כתוצאה מכך נהרגו שחאדה, פעיל חמא"ס זהאר נאצר, אשתו של שחאדה לילה ובתו בת ה-15 של שחאדה אימאן, ששהו עימו באותו בית.
למרבית הצער, נהרגו כתוצאה מהפעולה 13 אנשים נשים וילדים, שלא היו מעורבים באופן ישיר בפעילות טרור, שנמצאו במבנים סמוכים (בניין בן 3 קומות בו נמצא מוסך בקומת הקרקע להלן: "בית המוסך" ומבנים המכוסים גגות פח להלן: "פחונים") ונהרג ברחוב אדם בוגר אחד. כמו כן נפצעו עשרות אזרחים בסביבה הקרובה.
לאור תוצאת הלוואי לפגיעה בבית שחאדה, נערכו סמוך לאחר הפעולה תחקירים על ידי כל הגופים המעורבים, לשם בדיקת העובדות, הסקת מסקנות והעברת המלצות בהקשר לאירוע.
תוצאות הפעולה מצאו הדים רבים בתקשורת בארץ ובעולם ונמתחה ביקורת קשה על הפעולה ותוצאותיה.

2. בהמשך, פנה אזרח לפרקליט הצבאי הראשי (להלן: "הפצ"ר") וליועץ המשפטי לממשלה וביקש לפתוח בחקירה פלילית נגד המעורבים בתכנון ובביצוע הפעולה. בקשתו נדחתה על ידי הפצ"ר שהבהיר כי לא מתעורר חשד לביצוע עבירה פלילית

מצד מי מהמעורבים במבצע ולפיכך אין מקום להורות על פתיחה בחקירה פלילית נגד איש מהמעורבים בה.
החלטתו של הפצ"ר גובתה על ידי היועץ המשפטי לממשלה שהבהיר בתשובתו לפונה, כי בנסיבות העניין, לא מצא להתערב בהחלטת הפצ"ר, המקובלת עליו.

3. בעקבות תשובות אלה, הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 8794/03 להלן: "בג"ץ החקירה הפלילית"), בה עתרו העותרים להורות לפרקליט הצבאי הראשי וליועץ המשפטי לממשלה, לפתוח החקירה פלילית נגד מפקד חיל האוויר, הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש ממשלת ישראל שתבחן אם נעברו עברות פליליות במהלך תכנון וביצוע המבצע.[1] בתשובת הפרקליטות לעתירה נטען, כי מניתוח הפעולה - החל בתכנונה וכלה בביצועה - ומניתוח המשפט הישראלי והבינלאומי, לא עולה חשד לעבירה פלילית כלשהי מצד מי מהמעורבים במבצע, ולפיכך דין העתירה להידחות מכל וכל.

4. אותה עת היתה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון עתירה (בג"ץ 769/02, להלן: "בג"ץ הפגיעה המונעת") שהיא העתירה העקרונית בעניין חוקיותו של "הסיכול הממוקד".[2] בית המשפט הורה על איחוד הדיון בשתי העתירות.

---

[1] בג"ץ 8794/03, יואב הס ואח' נגד הפרקליט הצבאי הראשי ואח', עתירה למתן צו על תנאי מיום 30 בספטמבר 2003.

[2] בג"ץ 769/02, הועד הציבורי נגד עינויים נגד ממשלת ישראל ואח', עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים, ינואר 2002.

5. ביום 14.12.06 יצא מלפני בית המשפט העליון פסק דין בבג"ץ הסיכול הממוקד, שהוגדר על ידי בית המשפט כ"פגיעה מונעת", הידועה בקרב זרועות הביטחון בכינוי: פעמו"ן. (להלן תקרא הפעולה: "סיכול ממוקד" או "פגיעה מונעת", לפי ההקשר).
בפסק דין מקיף ועקרוני, נפסק על ידי הנשיא (בדימוס) ברק, הנשיאה בניש והמשנה לנשיאה השופט ריבלין כדלקמן: "*אין לקבוע מראש כי כל סיכול ממוקד הוא אסור על פי המשפט הבינלאומי המנהגי, כשם שאין לקבוע מראש כי כל סיכול ממוקד הוא מותר על פי המשפט הבינלאומי המנהגי. דיני הסיכול הממוקד קבועים במשפט הבינלאומי המנהגי, וחוקיותה של כל פגיעה אינדיבידואלית צריכה להיקבע לאורם*".[3] בית המשפט קבע בפסק דינו את התנאים הדרושים על מנת שסיכול ממוקד יהיה לגיטימי (על פסק הדין בבג"ץ זה ידובר בהרחבה בפרק הרביעי שנושאו: "המסגרת הנורמטיבית לעניין הסיכול הממוקד").

6. בעקבות פסק דין זה, חודש לבקשת העותרים הדיון בבג"ץ החקירה הפלילית. במהלך הדיונים ובהתערבות בית המשפט העליון, הודיעה הפרקליטות כי לאור נסיבותיו המיוחדות של המקרה, מסכימה המדינה כי תמונה ועדת בדיקה לבחון את נסיבות הפגיעה ב"אזרחים בלתי מעורבים". העותרים מצדם הסכימו אף הם להקמת ועדה חיצונית ואובייקטיבית לבחינת תוצאות הפגיעה המונעת, ובלבד שתהיה חיצונית ואובייקטיבית. בפסק דינו קבע בית המשפט בין היתר, כי יש להקים ועדה כאמור.

---

[3] בג"ץ 769/02, הוועד הציבורי נגד עינויים נגד ממשלת ישראל ואח', פסק דין מיום 14 בדצמבר 2006, עמ' 62, סעיף 64.

7. בעקבות המלצת בית המשפט ובהסכמת הצדדים כאמור, מינה ראש הממשלה מר אהוד אולמרט ביום 23 בינואר 2008, ועדה בת שלושה חברים (להלן: "ועדת ענבר"):

תא"ל (מיל.) עו"ד צבי ענבר - יו"ר הועדה, אלוף (מיל.) יצחק איתן ומר יצחק דר - חברי הועדה.[4]

עו"ד צבי ענבר שירת בעבר שנים רבות בצה"ל והתפקיד האחרון אותו מילא במשך 6 שנים היה הפרקליט הצבאי הראשי, עד לשחרורו מצה"ל בשנת 1979. מאז מילא עו"ד צבי ענבר תפקידים אזרחיים שונים, ביניהם יועץ משפטי לכנסת, תפקיד אותו מילא במשך 21 שנים עד שנת 2001. מאז מילא תפקידים ציבוריים שונים.

אלוף (מיל.) יצחק איתן היה אלוף פיקוד המרכז עד שנת 2002, ומאז שימש במשך ארבע שנים כיו"ר "האגודה למען החייל" ואחר כך השתלב במגזר הפרטי.

מר יצחק דר שימש בשירות הביטחון הכללי כראש אגף המבצעים וראש אגף לענייני ישראל וזרים עד לפרישתו בשנת 2004 ומאז השתלב במגזר האזרחי הפרטי.

8. ביום 6.2.08 נמסר כתב המינוי ליו"ר ועדת ענבר ולחבריה. לכתב המינוי נוספו שני כתבי מינוי שהוצאו האחד על ידי הרמטכ"ל והשני על ידי סגן ראש השירות דאז. כתבי מינוי אלה התייחסו לסעיפים 539(א) לחוק השיפוט הצבאי התשט"ו - 1955 ולסעיף 17

[4] ראש הממשלה, כתב מינוי לוועדה מיוחדת לבחינת סיכול ממוקד - צלאח שחדה, סימוכין: 19-60989, מיום 23 בינואר 2008.

לחוק שירות הביטחון הכללי התשס"ב - 2002 שאוזכרו בכתב המינוי של ראש הממשלה.[5]

ביום 11.2.08 החלה ועדת ענבר עבודתה. בעוד הוועדה יושבת על המדוכה, נמשכו הדיונים בבג"ץ החקירה הפלילית והעותרים העלו טענה לפיה הוועדה שמונתה איננה חיצונית ואובייקטיבית, בהיות כל חבריה בעלי עבר ביטחוני. טענה זו נידונה ונדחתה בפסק הדין בבג"ץ החקירה הפלילית.[6]

9. ביום 23.12.08, כעבור כעשרה חודשים מאז החלה ועדת ענבר את עבודתה ניתן פסק הדין בבג"ץ החקירה הפלילית בהרכב הנשיאה ביניש, המשנה לנשיאה השופט ריבלין והשופטת פרוקצ'יה. בית המשפט - מפי כבוד הנשיאה - קבע כי הוועדה הוקמה והרכבה נקבע על פי הסמכות המוקנית לראש הממשלה כחוק וכי הוא פעל בהתאם ובמסגרת שיקול הדעת הרחב שניתן בידיו ובידי הממשלה להקמת ועדות בדיקה למיניהן.

עוד קבע בית המשפט כי העותרים לא הרימו את הנטל המוטל עליהם להצביע על פגם בשיקול דעת הפצ"ר והיועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בחקירה פלילית, ודאי שכך, לאחר שהוקמה ועדת הבדיקה לבדיקת הנושא ובטרם פורסמו תוצאותיה וממצאיה של הוועדה. העתירה נדחתה.

10. מאז 11.2.08 שמעה ועדת ענבר עדים רבים בדרגים שונים עד לבכירים ביותר בצבא, בשירות הביטחון הכללי (להלן: "השב"כ")

---

[5] שירות הביטחון הכללי, סגן ראש השירות, "הקמת ועדה לבדיקת הפגיעה בצלאח שחאדה", מיום 7 בפברואר 2008. צה"ל, ראש המטה הכללי, "כתב מינוי", סימוכין: 613224, מיום 8 בפברואר 2008.

[6] בג"ץ 8794/03, יואב הס ואח' נגד הפרקליט הצבאי הראשי ואחרים, פסק דין מיום 23 בדצמבר 2008.

ובדרג המדיני. כמו כן קיבלה הוועדה לרשותה את כל המסמכים הרלוונטיים שניתן היה לאתר, מתקופת תכנון וביצוע המבצע (להלן: "זמן אמת") ומהתקופה שלאחר המבצע.

למרבית הצער חלה עו"ד צבי ענבר במהלך עבודת הוועדה ולמרות מאבק קשה ואמיץ במחלה, לא יכל לה והוא נפטר ביום 31.8.09.

11. בעקבות פטירתו של עו"ד צבי ענבר, מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו לראשות הוועדה את **שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) טובה שטרסברג-כהן**. שני החברים האחרים שכיהנו בוועדת ענבר המשיכו לכהן בה. (להלן: "הועדה בהרכבה החדש"). ביום 21.3.10 הוצא על ידי ראש הממשלה מר בנימין נתניהו כתב המינוי ליו"ר הוועדה וביום 10.4.10 נמסר לידיה כתב המינוי המסמיך אותה: *"לבדוק את שאלת צידוק הפגיעה בצלאח שחאדה, את נסיבות הפגיעה בו ובשאר הנפגעים בפעולה, וכן את השאלה האם היה קיים אמצעי חלופי יעיל לפגיעה בשחאדה"*.[7] הוועדה על שני הרכביה תקרא להלן: "הוועדה". הוועדה פעלה בהתאם לכתב המינוי שהוצא על ידי ראש הממשלה, תוך התייחסות לכתבי המינוי הנוספים, בהתאמה ובשינויים המחויבים.

[7] כתב המינוי מצורף לדו"ח זה.

הערות על עבודת הועדה

12. במאי 2010, החלה הוועדה בהרכבה החדש את עבודתה לאחר שהוסדרו מספר נושאים ביטחוניים שהצריכו הסדרה.
הוועדה מצרה על התמשכות העבודה מאז מינוי ועדת ענבר ועד להגשת דו"ח זה, התמשכות שנבעה מנסיבות אובייקטיביות.

13. בטרם נכנס לניתוח המסגרת הנורמטיבית ולסקירת האירועים וההחלטות והשלכותיהם (כמובא להלן), ראוי להעיר מספר הערות מקדימות:

ראשית, ועדת ענבר עשתה עבודה יסודית, עניינית, רצינית ומקפת, הראויה לציון, בכל הנוגע לאיסוף החומר והמידע הדרושים למילוי תפקידה על פי כתב המינוי. הוועדה שמעה עדויות רבות וקיבלה לידיה מסמכים רבים, הן מזמן אמת והן מהתקופה שלאחר המבצע. החומר שימש את הוועדה בהרכבה החדש, שלא מצאה לשמוע עדים שנשמעו בוועדת ענבר (פרט לאחד מהם) הוסיפה ושמעה עדים נוספים וקיבלה לידיה מסמכים רלוונטיים נוספים.

שנית, כל בכירי זרועות הביטחון (שב"כ וצה"ל) והדרג המדיני, שיתפו פעולה עם הוועדה על שני הרכביה באופן מלא ובלתי מסויג. כל מי שזומן על ידה נענה והופיע בפניה. כן נעשו מאמצים על ידי כל הגורמים המעורבים - מיוזמתם ולפי בקשת הוועדה - לאתר כל מסמך רלוונטי למבצע שניתן לאיתור. היו עדים שזומנו פעמיים לצורך הבהרות (הרמטכ"ל, ראש השב"כ, וראש אגף מרחב דרום בשב"כ). העדים העידו באופן מלא וגלוי ללא התחמקות. עדותם היתה שוטפת ובמהלכה נשאלו שאלות ישירות

ונוקבות על ידי חברי הוועדה, עליהן השיבו ללא הסתייגות והצביעו - על פי שיפוטם בדיעבד - על טעויות ותקלות במהלך התכנון והביצוע. כך בפני ועדת ענבר וכך גם בפני הוועדה בהרכבה החדש.

שלישית, מטבע הדברים נעשו התחקירים ועבודת הוועדה בדיעבד (התחקירים סמוך לאחר המבצע ועבודת הוועדה החל מינואר 2008 וכלה באוקטובר 2010), בהפסקות מחמת אילוצים, כאמור. המעורבים במבצע שהעידו בפני הוועדה, דלו מזיכרונם - אותו רעננו מתוך מסמכים מזמן אמת - ככל שהיו כאלה (חלק מהמסמכים לא נשמר במשך תקופה כה ארוכה). אך טבעי הוא שבעדותם משתרבבים ומתערבבים זה בזה מידע, הערכות ושיקולים מזמן אמת עם אלה שהצטברו מאז המבצע ולאור תוצאותיו. הוועדה ניסתה להפריד ככל הניתן בין העובדות, הנסיבות, ההערכות, השיקולים וההחלטות שהתקבלו בזמן אמת על סמך המידע שהיה בפני מקבלי ההחלטות אז, לבין אלה שלאחר המבצע, כאשר תוצאותיו היו ידועות.

רביעית, כלל הוא במשפט הבינלאומי והישראלי כי יש לבחון את החלטותיהם ומעשיהם של המעורבים במבצע לפי המצב והמידע שהיה קיים בעת תכנונו וביצועו בזמן אמת ולפי הקריטריונים, העקרונות והכללים שהיו קיימים אז. המשקל הגדול ביותר ניתן על ידי הוועדה לחומר האותנטי, כאשר למשקלו של חומר הראיות מהתקופה שלאחר המבצע הנוגע למבצע עצמו, ניתן משקל קטן יותר. חומר זה שימש בעיקר לצורך הסקת מסקנות, הפקת לקחים ומתן המלצות על ידי הוועדה.

חמישית, ראוי להבהיר בקליפת אגוז את תפקידה של ועדה מסוג זה בכלל, וכפי שנגזר מכתב המינוי, בפרט. אין הוועדה מחליפה את שיקול דעתם המקצועית של הדרגים המקצועיים של כוחות הביטחון ואין היא ממירה אותו בשיקול דעת חברי הוועדה. תכלית הבדיקה היא: *"אם מקיימת הפעילות הצבאית את אמות המידה הלאומיות והבינלאומיות הקובעות את חוקיות אותה פעולה"*.[8] ובאופן ספציפי בדיקת הוועדה היא, בחינת חוקיותם של הליכי קבלת ההחלטות בנושאי תכנון וביצוע מבצע הפגיעה המונעת בשחאדה ותוצאת הלוואי הקשה והמצערת של פגיעה באזרחים בלתי מעורבים. כל אלה נבחנו לאור הקריטריונים המשפטיים, הנורמטיביים, המוסריים והערכיים, על פי הדין הבינלאומי והישראלי ועל פי הנורמות והערכים של מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה. כמו כן בוחנת הוועדה אם הגורמים האמורים נתנו את המשקל הנכון לאותם שיקולים בבחירת המטרה והאמצעים להשגתה ואם נערך איזון נכון בין הסיכון לאזרחים בלתי מעורבים כתוצאת לוואי מפגיעה מונעת ביעד (גם כאשר הוא יעד לגיטימי), לבין התועלת הצבאית שתופק מהמבצע. בחינה זו היא בחינה נורמטיבית שעל פיה בוחנת הוועדה את ההחלטות שהתקבלו.

שישית, ועדת ענבר פנתה לעו"ד אביגדור פלדמן ולעו"ד מיכאל ספרד, באי כוחם של משפחות האזרחים הבלתי מעורבים שנפגעו כתוצאת לוואי של המבצע. הוועדה ביקשה לזמן את עורכי הדין ואת מרשיהם להופיע ולהעיד בפניה. עורכי הדין השיבו לפניית הוועדה בשלילה, וזאת בטענה שהרכבה אינו מבטיח לטענתם את היותה ועדה חיצונית, ניטראלית ואובייקטיבית. אף שלא היה

[8] בג"ץ 4764/04, רופאים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בעזה פסק דין מיום 21 במאי 2004, סעיף 9.

בסיס לטענה זו - כפי שהובהר בתשובת ועדת ענבר לעורכי הדין - עמדו עורכי הדין בסירובם. הוועדה בהרכבה החדש פנתה שוב לעורכי הדין הנייל והבהירה כי הטעמים לסירובם אינם קיימים עוד וכי הם מוזמנים להופיע בפני הועדה. גם פניה זו נענתה לצערנו בסירוב.

עד כאן ההשתלשלות עד להקמת הוועדה והערות על עבודתה. מכאן לפרק השני.

פרק שני: המצב הביטחוני שקדם לפגיעה המונעת בשחאדה

בפרק זה נתמקד במצב הביטחוני מאז שנת 2000 ועד לפגיעה המונעת בשחאדה ב-22 ביולי 2002.

האינתיפאדה השנייה והשלכותיה

1. בספטמבר 2000 פרצה בשטחים התקוממות עממית שכונתה "האינתיפאדה השנייה". במהלכה תכפו והסלימו בצורה משמעותית הפיגועים באזרחיה, תושביה, חייליה וכל הבאים בשעריה של מדינת ישראל ובשטחי ההתיישבות באיו"ש וברצועת עזה. שיא פעילות הטרור ומחיר הדמים שגבתה פעילות זו היו בשנה שקדמה למועד הפגיעה בשחאדה בין יולי 2001 ליולי 2002. בתקופה זו נרצחו בפעולות הטרור 474 איש, אישה וטף ונפצעו 2649 אנשים, ללא אבחנה ומתוך כוונת זדון לקטילת חיים ולשיבוש אורח החיים במדינה.

2. בחודש מרץ 2002 בלבד, נהרגו 138 ונפצעו 683 אנשים, נשים וילדים מתוכם נהרגו 30 איש ונפצעו 143 בפיגוע התאבדות בחדר האוכל של מלון פארק בנתניה, שבוצע בליל הסדר שחל ב -27 במרץ 2002. חלק גדול מהפיגועים לרבות פיגוע זה תוכנן ובוצע על ידי פעילי חמא"ס. הפיגועים באותה תקופה היו מהקשים ביותר שידעה המדינה מאז היווסדה.
מחיר הדמים והאווירה הכללית בציבור היו קשים וגרמו לתחושה של אזלת יד ושל חוסר אונים מול ארגוני הטרור הרצחני ומחוללו.

3. בעקבות כל אלה השתנתה תפיסת הביטחון בכל הנוגע למשמעות פעילות הטרור הרצחני שבוצעה באותה תקופה. החל משנת 2000, תחילת האינתיפאדה השנייה, נתפס המצב אליו נקלעה המדינה עקב פעילות הטרור המאסיבית והאינטנסיבית, כמלחמה של ממש. כך למשל תאר את המצב בעדותו בפני הועדה ראש השב"כ אבי דיכטר[1]: *"לצערי, שנת 2002 היתה השנה הקשה ביותר בפגיעות הטרור בנו מאז הקמת המדינה. נהרגו 450 ישראלים מטרור בשנת 2002. שנה קשה ביותר בכל קנה מידה איך שלא תסתכל על זה ... פשוטו כמשמעו. היינו במלחמה"*[2]. כך שמענו מפי סגן ראש השב"כ, יובל דיסקין: *"שנת 2002 ... היתה שנה קשה ביותר בטרור, בטח בשמונה השנים האחרונות ולמיטב ידיעתי בטח בשלושים השנים האחרונות שבהן אני בשירות הביטחון הכללי"*.[3]

4. בפסק הדין שניתן בבג"ץ 7015/02 ביום 3.9.02, הגדיר הנשיא ברק את המצב כ"כסכסוך מזוין", באומרו:
"מאז סוף חודש ספטמבר 2000 מתנהלת באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה לחימה קשה, אין זו פעילות משטרתית. "זהו סכסוך מזוין".[4]

---

[1] הערת הועדה – תפקיד העדים ודרגתם מציינים את תפקידם ודרגתם בזמן אמת.

[2] עדות ראש שירות הביטחון הכללי אבי דיכטר בפני הועדה מיום 5 במאי 2008.

[3] עדות סגן ראש שירות הביטחון הכללי יובל דיסקין, בפני הועדה מיום 20 במאי 2008.

[4] בג"ץ 7015/02, עג'ורי נגד המפקד הצבאי באזור יהודה ושומרון, פסק דין מיום 3 בספטמבר 2002.

התפיסה החדשה הנגזרת ממצב של "סכסוך מזוין", השליכה על הכלים להתמודדות עם הטרור, ביניהם הפגיעה המונעת.

ארגון החמא"ס כמתכנן ומבצע פעולות של הטרור הרצחני

מכל הארגונים שביצעו באותה תקופה או לפניה פעולות טרור, נתמקד בארגון החמא"ס, שהיה הבולט ביניהם ובשחאדה שהיה מראשי בכירי פעיליה ושימש באותה תקופה כראש המנגנון הצבאי - מבצעי של החמא"ס.

5. מתוך סקירות של המידע המודיעיני על החמא"ס בתקופה שמאז שנת 2000, עולה בקצרה כדלקמן: הארגון השתלב באופן הדרגתי בפעילות הטרוריסטית הצבאית החל מפגועי ירי, רימונים ומטענים רבי עוצמה, המשך בירי ברנ"טים (רומה רימון נגד טנקים), פצצות מרגמה ורקטות מאולתרות שנורו ברצועה ולעבר ישראל, ועוד.
מאז יולי 2000 חלה הסלמה בתכנון וביצוע של פיגועים משולבים נועזים נגד כלי רכב, עמדות ומוצבי צה"ל וישובים ישראליים ברצועה. נעשה שימוש נרחב במתאבדים, במכוניות תופת, בחדירה לישוב ישראלי, פתיחה בירי על מנת להרוג ועוד. נעשתה הצטיידות מאסיבית באמצעי לחימה שונים ומגוונים, כולל חומרי נפץ תקניים, נשק קל, מרגמות, באמצעות הברחות ממקורות שונים. כמו כן החל פיתוח וייצור עצמי של אמצעי לחימה וזוהתה התחזקות תנועת החמא"ס בשטח מול הרשות הפלסטינית ועלייה בהזדהות התושבים עם תנועת החמא"ס.

6. במהלך פעולות הטרור המתוארות לעיל, יצאה לדרך הפעילות הצבאית והמודיעינית המשולבת שכונתה "חומת מגן", שהחזירה את צה"ל למרכזי הערים ביהודה ושומרון והביאה למדיניות של נקיטה בכל האמצעים הלגיטימיים האפשריים למיגור פעולות הטרור ככל הניתן.

7. אחד האמצעים שהוחלט להשתמש בו כדי למגר או למזער את פעילות הטרור הרצחנית, הוא "הסיכול הממוקד". אף כי נעשה בו לעיתים שימוש גם קודם לאותה תקופה, הרי שבמהלכה, מוסד כלי זה ככלי ראוי ויעיל למלחמה בטרור הקטלני וכך עולה מן החומר שבפנינו, בעיקר ממסמכים מזמן אמת,[5] מעדויות בפני הועדה ובמיוחד מעדותם של ראש השב"כ אבי דיכטר וסגן הרמטכ"ל אלוף גבי אשכנזי[6].

[5] שירות הביטחון הכללי, סיכום דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה "צה"ל ומערכת הביטחון והלחימה על הגנת אזרחים", מיום 5 בפברואר 2001.

[6] ראש השב"כ אבי דיכטר בעדותו בפני הועדה מיום 5 במאי 2008; סגן הרמטכ"ל אלוף גבי אשכנזי בעדותו בפני הועדה מיום 7 בדצמבר 2008.

פרק שלישי: מעורבות הגופים השונים בתכנון וביצוע כל פעולה של "פגיעה מונעת"

שירות הביטחון הכללי

1. שירות הביטחון הכללי מופקד - בין היתר - מכוח ייעודו בחוק שב"כ, על שמירת ביטחון המדינה, בין היתר מפני איומי טרור וחבלה, כאשר אחת הדרכים להגשמת ייעוד זה היא סיכול ומניעה של פיגועים, על ידי פגיעה מונעת ביעד לסיכול.[1]

מבצע פגיעה מונעת ביעד ניזום ונעשה על ידי ובאחריות השב"כ על ידי מספר אגפים. במסגרת זו אחראי השב"כ על איסוף מידע מודיעיני ומיפוי הסביבה הקרובה, כל זאת לצורך הערכת נזק סביבתי צפוי ובמיוחד סיכון של פגיעה באזרחים בלתי מעורבים העלולים להיפגע כתוצאת לוואי מהפגיעה המונעת ביעד.

לאחר מתן האישורים הדרושים, מתחיל שלב תכנון וביצוע הפגיעה המונעת ביעד. הפגיעה המונעת ביעד מתבצעת בזמן, במקום ובנסיבות שבהם נוצרים צורך ואפשרות לפגוע בו כדי להפסיק את פעילותו הטרוריסטית הרצחנית.

---

[1] שירות הביטחון הכללי, נוהל שירות- נוהל "פגיעה מונעת", סעיף 1 לעקרונות יסוד, מיום 3 בינואר 2008.

צבא ההגנה לישראל

2. צה"ל מופקד על הגנת מדינת ישראל, שלמותה, ריבונותה ושלום תושביה ועל סיכול מאמצי אויב לשבש את אורח החיים התקין בה.[2]

מכוח ייעודו מעורב צה"ל במבצעי סיכול ממוקד. מעורבות זו נעשית באמצעות מספר זרועות: אגף המבצעים (אמ"ץ), החיל הרלוונטי לסוג המבצע ואגף המודיעין (אמ"ן).

משמגיע שלב ביצוע קונקרטי של פגיעה מונעת ביעד מופלל, מוודא אגף המבצעים בצה"ל שהיעד הוא יעד לגיטימי ובודק אפשרות לעצור אותו או לנקוט בצעד אחר על מנת להפסיק את פעילותו. משמתברר כי אין דרך פעולה אלטרנטיבית להפסקת פעילותו של היעד ומתקבלת החלטה לביצוע סיכול ממוקד בו, מתחיל תכנון מבצעי מפורט. במסגרתו נקבע הגוף המבצע ושיטת הביצוע ונבחר סוג החימוש. כאשר מתקבלת החלטה על ביצוע המבצע על ידי חיל האוויר, בוחן אגף חקר ביצועים של החיל - בין היתר - את שיטת ואופן ביצוע התקיפה המבטיחה פגיעה ביעד וכן את סביבת היעד, על מנת להעריך נזק סביבתי צפוי ובמיוחד סיכון הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים העלולה להיגרם כתוצאה מתקיפת היעד.

משאושר המבצע על ידי הרמטכ"ל, יוצאות פקודות של חטיבת מבצעים ברמה מטכ"לית ולאחריהן פקודות מבצעיות ואחרות רלוונטיות בהתאמה. ככל שהמבצע מבוצע על ידי חיל האוויר, פועל חיל האוויר על פי נוהל שבסופו מוצאת פקודת מבצע לטייסת.

---

[2] ייעוד צה"ל - אתר האינטרנט הצה"לי.

הנוהל האמור, היה קיים גם בעת ביצוע הפגיעה המונעת בשחאדה, בהתאמה לתנאים ולנסיבות המקרה.

3. כל הגופים האמורים, פועלים כל אחד לחוד בהיררכיה הפנימית שלו ובשיתוף פעולה עם הגופים האחרים, תוך קיום ממשק (סינכרוניזציה) ביניהם ותוך הזרמת מידע רלוונטי בתוך כל גוף ומגוף אחד למשנהו. כך נעשה החל מתכנון המבצע ועד לביצועו.

4. לבד מאישור ראשי כוחות הביטחון (ראש השב"כ והרמטכ"ל) נקבעה דרישה לאישור המבצע על ידי הדרג המדיני - שר הביטחון וראש הממשלה.
מערכת האישורים הנ"ל נדרשה ונדרשת גם כיום, משום החשיבות המיוחדת המיוחסת למבצע מסוג זה, עליו חל המשפט הבינלאומי והישראלי ומשום עקרונות יסוד מוסריים, ערכיים והומניטאריים להם מחויבים מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה. אלה נגזרים מערך החיים של כל אדם באשר הוא אדם. על פי ערך זה נקבעים העקרונות לפיהם ניתן להשתמש בסיכול הממוקד במקרים חריגים, וזאת, לאחר זיהוי, סימון והפללת היעד לסיכול על פי ראיות מוצקות, ומשלא ניתן להפסיק את פעילותו הרצחנית של היעד על ידי פעולה שפגיעתה פחותה.
עקרון נוסף וחשוב לא פחות הוא כי בכל פעילות צבאית, יש לעשות כל שניתן על מנת להימנע מפגיעה באזרחים בלתי

מעורבים כתוצאה מאותה פעילות וכי אם לא ניתן למונעה, עליה לעמוד במבחן המידתיות (על כך להלן[3]).

יצוין, כי מעדויות שהושמעו בפני הועדה עולה כי דרישה מחמירה של שרשרת האישורים שנדרשו אז ונדרשים כיום על ידי מדינת ישראל וכוחות הביטחון, ובמיוחד אישור הדרג המדיני לביצוע פגיעה מונעת, אינה אופיינית למדינות מערביות דמוקרטיות בהן מסתפקים בדרגים צבאיים ואף זוטרים, ללא מעורבות הדרג המדיני, לצורך מתן אישורים מסוג זה.[4]

5. בטרם נפנה לניתוח מבצע הפגיעה המונעת בשחאדה, ראוי שנביא את המסגרת הנורמטיבית החלה על ביצוע פגיעה מונעת. ממסגרת זו נשאבים העקרונות המנחים את הפעולה האמורה. הניתוח ייעשה - ככל האפשר - במסגרת הנורמטיבית שהיתה מוכרת בזמן אמת ויישומה על המצב בתקופה בה בוצעה הפגיעה המונעת בשחאדה, תוך התייחסות למצב מאז פסק הדין בבג"ץ הפגיעה המונעת ועד היום.

---

[3] ראה פרק רביעי - "המסגרת הנורמטיבית לעניין הסיכול הממוקד".

[4] ראש השב"כ אבי דיכטר בעדותו בפני הועדה, מיום 5 במאי 2008; אל"מ דניאל רייזנר ראש מחלקת דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית, בעדותו בפני הועדה מיום 18 במרץ 2009.

פרק רביעי: המסגרת הנורמטיבית לעניין הסיכול הממוקד

חוות דעת הפצ"ר תא"ל מנחם פינקלשטיין

1. כאמור, בעיצומה של האינתיפאדה השנייה שהחלה בספטמבר 2000, חלה הסלמה קשה ביותר בפעילות הטרור, שהגיעה לשיא וגבתה מחיר דמים כבד ביותר במספר ההרוגים והפצועים, אנשים נשים וילדים, במדינת ישראל ובשטחים המוחזקים על ידה. לאור זאת, השתנתה תפישת הביטחון של מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה לעניין הלחימה בטרור. המצב אליו נקלעה המדינה עקב פעילות הטרור המאסיבית והאינטנסיבית, נתפס כמלחמה של ממש. בעקבות זאת, ננקטו על ידי זרועות הביטחון פעולות נמרצות ונרחבות לסיכול פיגועים, שאחת מהן היתה הפגיעה המונעת שנקראה אז "הסיכול הממוקד". לאור המצב שנוצר מאז שנת 2000, התבקשה הפרקליטות הצבאית לגבש חוות דעת לעניין חוקיות הסיכול הממוקד הן מהיבט הפגיעה באנשים המעורבים ישירות בפעילות חבלנית עוינת (פח"ע) והן מהיבט הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאת לוואי מהסיכול הממוקד.

2. ביום 18.1.2001 (כשנה וחצי לפני הפגיעה המונעת בשחאדה) נתן הפצ"ר דאז, תא"ל ד"ר מנחם פינקלשטיין, חוות דעת ובה המסגרת המשפטית הבינלאומית והישראלית התוחמת את

פעולת הסיכול הממוקד. לפי עקרונותיה, אמור היה להתבצע הסיכול הממוקד בשחאדה.[1]

חוות הדעת גובתה ואושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה והוצגה לבג"ץ במסגרת תשובת המדינה למספר עתירות שהוגשו בנושא.

3. בבסיס חוות הדעת משנת 2001, קבע הפצ"ר כי ישראל נתונה *"בעימות מזוין שאינו עולה כדי מלחמה", " armed conflict short of war "*. כפועל יוצא מכך חלים עליה דיני העימות המזוין (המכונים גם דיני המלחמה). ואלה עיקרי חוות הדעת: דיני העימות המזוין אוסרים על פגיעה באויב "בדרכי מעל" (שאינן לענייננו), אך מתירים לפגוע בו בדרכים לגיטימיות של פעולה צבאית.

על פי דיני העימות המזוין במשפט הבינלאומי, יש להבחין בין לוחמים לאזרחים. בעוד אשר לוחמים ו"אזרחים הנוטלים חלק ישיר בלחימה" אינם נהנים מחסינות בפני תקיפה, לא כך הוא לגבי "אזרחים בלתי מעורבים", שבעקרון אין לבצע תקיפה מכוונת נגדם.[2]

אשר ל"אזרחים בלתי מעורבים" העלולים להיפגע כתוצאת לוואי מסיכול ממוקד, עמד הפצ"ר על עקרון המידתיות המקובל במשפט הבינלאומי והישראלי, לפיו הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים צריכה להיות מידתית, באופן שאין לבצע תקיפה לגיטימית כשלעצמה, אם הפגיעה הצפויה

---

[1] הפרקליט הצבאי הראשי, "פגיעה באנשים המעורבים ישירות בפגיעה בישראלים במסגרת אירועי הלחימה באיו"ש ובאזח"ע", מיום 18 בינואר 2001.

[2] שם, עמ' 4-5.

באזרחים בלתי מעורבים היא מופרזת ביחס לתועלת הצבאית הצפויה מהתקיפה.

4. עיקרי העקרונות המנחים עליהם יש לתת את הדעת בתהליך קבלת החלטות לביצוע פעולות סיכול ממוקד הם: [3]

- שימוש באמצעי באופן חריג;
- שימוש באמצעי רק כלפי אנשים המבצעים פיגועים בעצמם, או המשלחים את המפגעים לביצוע הפיגועים;
- התבססות על מידע מדויק, מוצק ואמין המצביע על כך שיעד התקיפה נוטל חלק ישיר בביצוע פיגועים וכי קרוב לוודאי כי אותו יעד ימשיך בעתיד לבצע פעולות מסוג זה;
- שימוש באמצעי רק באופן מניעתי, ולא לשם ענישה או הרתעה;
- שימוש באמצעי רק במקום בו אין אפשרות לנקוט באמצעי חלופי לנטרול הסכנה הנובעת מן היעד (כגון מעצר);
- צמצום הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים עד כמה שניתן. לשם כך יש ליישם את עקרון המידתיות (proportionality), לפיו יש לבחון ביחס לכל פעולה את מידת הסיכון להיפגעותם של חפים מפשע ולאזן בין היתרון הצבאי הצפוי מהפעולה ובין סיכון זה. *"אסור שאובדן החיים והנזק לרכוש הנלווים לפעולה המבצעית,*

[3] שם, עמ' 9-10 סעיף 38.

יעלו בצורה מוגזמת על היתרון הצבאי הצפוי במסגרת הפעולה";[4]

- שימוש באמצעי בעיקר באזורים בהם אין לצה"ל שליטה.

5. עוד נקבע בחוות הדעת כי החלטות לביצוע סיכול ממוקד, צריכות להתקבל על ידי הדרגים הבכירים ביותר במערכת הביטחון, באישור הדרג המדיני, על בסיס תשתית ראייתית עדכנית, מלאה ומדויקת. כמו כן יש להציג בפני הדרגים המאשרים נתונים באשר לסיכון הקיים לפגיעה באוכלוסיה אזרחית.

הפצ"ר מסכם באומרו: *" ביודענו כי מציאת האיזון הנכון בין זכותו של אדם לחיים לבין חובתן של רשויות הביטחון להגן על אזרחי המדינה אינה משימה קלה, ניסינו ליצור מערך של אמות מידה הן במישור המהותי והן במישור הפרוצדוראלי, אשר יביאו לאיזון ראוי בין הערכים השונים ... פעולה בהתאם לכללים האמורים לא תנגוד אמות מידה מוסריות ותעלה בקנה אחד עם ערכי היסוד של שיטתנו המשפטית"*.[5]

6. מן הראוי להעיר כי במסמך שהוגש לוועדה על ידי הפצ"ר אלוף אביחי מנדנבליט בשנת 2008, ציין הוא כי בעת שבוצע הסיכול הממוקד בשחאדה *"... טרם עוגן הליך אישורן וביצוען של פעולות סיכול ממוקד בנוהל מחייב"*[6]. עם זאת מציינת הוועדה כי מהחומר שלפניה עולה שהעקרונות והערכים

---

[4] שם, עמ' 8, סעיף 34.

[5] שם, עמ' 10, סעיף 40-41.

[6] הפרקליט הצבאי הראשי, "פעולת הסיכול הממוקד של בכיר חמא"ס צלאח שחאדה" מיום 19 בפברואר 2008.

שנסקרו בחוות הדעת היו מאז ומתמיד ערכי יסוד של המדינה ושל כוחות הביטחון שלה, לרבות במבצע הפגיעה המונעת בשחאדה.

פסק דין בבג"ץ "הפגיעה המונעת"

7. בדצמבר 2006 קרוב לארבע שנים לאחר הפגיעה בשחאדה, ניתן פסק הדין בבג"ץ הפגיעה מונעת, בהרכב הנשיא (בדימ') ברק, הנשיאה ביניש והמשנה לנשיאה ריבלין. פסק הדין המרכזי נכתב על ידי השופט ברק, כאשר השופטים האחרים מוסיפים דברים משלהם. פסק הדין קובע את המסגרת הנורמטיבית לפעולות צה"ל בעת לחימה בשטחי יהודה שומרון וחבל עזה במצב של "עימות מזוין" בשאלת חוקיותה של הפגיעה המונעת.
מן הראוי לציין, כי הגרעין הקשה של עקרונות המשפט הבינלאומי והישראלי והכלים הנורמטיביים לביצוע פגיעה מונעת שנקבעו בפסק הדין, מוצא ביטוי בחוות דעתו של הפצ"ר משנת 2001.

8. אין מקום לחזור בדו"ח זה על החומר רב ההיקף של המשפט הבינלאומי והישראלי הנסקר והמנותח בפסק הדין. נסתפק בהבאה תמציתית של עקרונות היסוד שנקבעו בהלכה שיצאה מלפני בית המשפט, לעניין המסגרת הנורמטיבית החלה על הפגיעה המונעת ועל ההנחיות והתנאים שנקבעו בפסק הדין, המחייבים את מדינת ישראל ואת כוחות הביטחון שלה בפעילותם הצבאית נגד הטרור ובאופן ספציפי בביצוע פגיעה מונעת במצב של עימות מזוין.

הדין החל במצב של עימות מזוין

9. נקודת המוצא היא כי בין ישראל ובין ארגוני מחבלים שונים קיים מאז האינתיפאדה הראשונה מצב של עימות מזוין או סכסוך מזוין בעל אופי בינלאומי (armed conflict)[7], העולה בקנה אחד עם הגדרתו במשפט הבינלאומי. ישראל, כחלק ממערך בינלאומי, פועלת על פי נורמות משפטיות של המשפט הבינלאומי, שחלקים ניכרים ממנו הם משפט מנהגי הומניטארי.
נורמות אלו מעוגנות באמנות בינלאומיות ובכללי היסוד של המשפט הישראלי, הקובע כללים לניהול לחימה, הניתנים להשלמה על ידי משפט זכויות האדם (human rights law).

10. המקורות העיקריים בהם מעוגן המשפט הבינלאומי הדן בעימות המזוין שבין ישראל לבין ארגוני הטרור הם:
אמנת האג הרביעית Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land (1907), שישראל צד לה ושהוראותיה המנהגיות מהוות חלק ממשפטה של מדינת ישראל;
אמנת ז'נבה הרביעית Geneva Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949), שישראל צד לה, ואף שהיא לא אומצה בחקיקה ישראלית, הוראותיה המנהגיות מהוות חלק ממשפטה של

[7] בג"ץ 769/02, הועד הציבורי נגד העינויים נגד ממשלת ישראל ואח', פסק דין מיום 14 בדצמבר 2006, עמוד 11, סעיף 16.

מדינת ישראל וישראל מכבדת את ההוראות ההומניטאריות של אמנה זו ;

הפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנות ז'נבה Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), (1977) (להלן: "הפרוטוקול הראשון"), ישראל אינה צד לו והוא לא אומץ בדבר חקיקה ישראלי. עם זאת הוראותיו המנהגיות של הפרוטוקול הראשון הם חלק ממשפטה של ישראל. [8] עיקרי הוראותיו הנוגעים לעניין פגיעה בבלתי מעורבים כתוצאת לוואי מפגיעה ביעד לגיטימי, הם:

- הימצאותו של מי שאינו מוגדר כ"אזרחי", בתוך אוכלוסיה בעלת אופי אזרחי, אינה שוללת מאותה אוכלוסיה את אופייה האזרחי.[9]
- אוכלוסיה אזרחית ויחידיה אינם מהווים יעד לתקיפה.[10] *"... מכאן גם החובה לעשות הכל כדי להקטין את האובדן (הנזק) הנלווה לאוכלוסיה האזרחית (ה- collateral damage) בעת ביצוע התקפות על 'לוחמים'".*[11] "לוחם בלתי חוקי" אינו "לוחם" אלא "אזרח הנוטל אותה עת

[8] שם עמ' 15, סעיף 20.

[9] הפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנות ז'נבה, סעיף 50(3) .

[10] שם, סעיף51(2).

[11] בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל נגד ממשלת ישראל ואח' פס"ד מיום 14 בדצמבר 2006, עמ' 23 סעיף 26.

חלק ישיר במעשי האיבה״.[12] המשפט הבינלאומי המנהגי באשר לסכסוך מזוין קובע כי אזרח הנוטל חלק ישיר במעשי האיבה אינו נהנה אותה עת מההגנה הניתנת לאזרח שאינו נוטל חלק ישיר באותם מעשים.[13]

- אין לבצע פעולות צבאיות ללא יצירת הבחנה בין מטרות צבאיות ללא צבאיות. יש לוודא כי המטרות לתקיפה הן צבאיות.
- על מנת לבחון את לגיטימיות הפגיעה המונעת עלינו לבחון את מידתיות הפעולה.[14]
- אין לפגוע בלוחמים או במחבלים אם הנזק הצפוי לאזרחים תמימים שבקרבתם אינו שקול כנגד התועלת הצבאית שבפגיעה בהם.[15]
- על המתכננים או המחליטים לבצע תקיפה, לנקוט בכל האמצעים האפשריים בבחירת שיטות ואמצעי התקיפה על מנת למנוע או למזער תוצאת לוואי של אובדן חיים, פציעת אזרחים או נזק לרכושם. יש להימנע מהחלטה לתקוף אם כתוצאת לוואי מהתקיפה צפוי אובדן חיי אזרחים, פציעתם או נזק לרכושם, העולה (would be excessive) על

[12] שם, עמ׳ 23, סעיף 26.

[13] הפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנות ז׳נבה, סעיף 51(3) .

[14] שם, סעיף 51(4) .

[15] שם, סעיף 51 (5) (b).

התועלת הצבאית הקונקרטית והישירה הצפויה מן התקיפה.[16]

11. שאלת חוקיותה של הפגיעה המונעת בעת עימות מזוין נשענת במשפט הבינלאומי והישראלי על כמה עקרונות נורמטיביים בסיסיים: עקרון ה"צורך" (necessity), עקרון ה"הבחנה" (distinction) ועקרון "המידתיות" (proportionality). עקרון ה"צורך" משמעו בחינת הצורך בפעולה הצבאית. עקרון ה"הבחנה" קובע כי אין לבצע פעולה צבאית ללא יצירת הבחנה בין "מטרה צבאית" ל"ללא צבאית", בין "לוחם" ל"אזרח" ובין "אזרח המשתתף באופן ישיר בפעולות איבה" (הנקרא גם: "לוחם בלתי חוקי") לבין "אזרחים" תמימים.

12. עקרון יסוד הוא כי האוכלוסיה האזרחית ויחידיה אינם מטרה להתקפה והם מוגנים מפניה, *"ביסוד הוראה זו עומדת ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין... חובה בסיסית זו אינה מוחלטת. היא כפופה לאותם אמצעי פיקוח וביטחון שיהיו דרושים כתוצאה מהמלחמה.*[17] *אמצעים אלה אסור להם לפגוע בליבת הזכויות... עליהם להיות מידתיים".*[18]

---

[16] סעיף 57(2)(a).

[17] ראה: סעיף 27 (סיפא) לאמנת זינבה הרביעית ותקנה 46 לתוספת לאמנת האג.

[18] בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל ואחי נגד מדינת ישראל ואחרים פס"ד מיום 14 בדצמבר 2006, עמ' 19 סעיף 23.

פגיעה באזרחים המעורבים ישירות במעשי איבה

13. לא כך הפגיעה "באזרחים המעורבים ישירות במעשי איבה". אזרחים אלה אינם "לוחמים" כהגדרתם בדין הבינלאומי וגם אינם אזרחים תמימים. ההגנה מפני תקיפה אינה חלה עליהם. ניתן לפגוע בהם בהתקיים תנאים מסוימים.
במאמר מוסגר מציינת הוועדה כי "אזרחים המעורבים ישירות בפעולות איבה" נקראים גם "לוחמים בלתי חוקיים". בפסק דינו גורס הנשיא ברק כי אלה אינם מהווים קטגוריה נפרדת ויש לסווגם כ"אזרחים הנוטלים, משך אותו זמן, חלק ישיר במעשי האיבה".[19]

14. "מעשי איבה" משמעם מעשים שעל פי טבעם וטיבם נועדו לגרום נזק לצבא ולאזרחים תמימים.
"חלק ישיר" אינו מצומצם למי שמבצע את פעולת התקיפה הפיזית. הוא כולל גם את מי שמתכנן אותה, שולח לביצוע התקיפה, אוסף מידע על הצבא, מוביל לוחמים בלתי חוקיים אל המקום בו מתבצעות פעולות האיבה או ממנו, מפעיל כלי נשק או מפקח על הפעלתם ונותן שירות ללוחמים בלתי חוקיים בהפעלת כלי נשק. כל זה נכון, יהא המרחק משדה הקרב אשר יהא.[20]

---

[19] שם, עמ' 27-28, סע 31.

[20] ראה טיוטא שהוכנה על ידי הוועדה הבינלאומית של הצלב האדום (ICRC) משנת 1999 (Fight is Right, Model Manual on the law of Armed Conflict for Armed Forces), בה מצויה רשימת קטגוריות מוצעות לתקיפות צבאיות, גם כנגד אנשים שאם כי אינם משתייכים לכוחות מזוינים, נוטלים חלק בלחימה.

"משך אותו הזמן" משמעו שההצטרפות לפעילות ארגון הטרור אינה חד פעמית אלא שהמצטרף שותף לשרשרת של פעולות איבה, ובהשתייכות נמשכת, ההופכת את ארגון הטרור ל"ביתו" של החבר בו.[21]

15. פגיעה במי שעונה להגדרה האמורה, היא **לגיטימית**, בהתמלא הדרישות הבאות:

א. איסוף מידע מבוסס ומדויק ביותר באשר לזיהויו ופועלו של אזרח הנוטל חלק ישיר בפעולות איבה במשך אותו זמן, בטרם יסווג ככזה.

ב. נקיטה כלפיו - ככל האפשר- באמצעים שפגיעתם פחותה (מעצר, העמדה לדין וכיו"ב).
לעיתים אפשרות זו אינה קיימת. לעיתים, היא כרוכה בסיכון כה גדול לחיי החיילים עד שאין דרישה לנקוט בה. לעיתים סיכון הפגיעה בחיי אזרחים תמימים כתוצאה מנקיטה באמצעים פחותים עלול להיות גדול יותר מביצוע פגיעה מונעת ביעד.

[21] בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל ואח' נגד מדינת ישראל ואחרים פס"ד מיום 14 בדצמבר 2006, עמ' 34 סעיף 39.

פגיעה באזרחים בלתי מעורבים

מידתיות כמבחן ללגיטימיות הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים

16. המשפט הבינלאומי והישראלי מכירים בכך כי במצבים מסוימים של לחימה, פגיעה באוכלוסיה אזרחית אגב הפעולה הצבאית, היא בלתי נמנעת. כך למשל כאשר היעד מצוי בתוככי אוכלוסיה אזרחית. במקרים אלה יש לעשות כל שניתן על מנת למנוע פגיעה כזו או למזערה. ככל שמתרחשת פגיעה כזו, עליה להיות **מידתית**.

17. עקרון המידתיות הוא יסוד מוסד במשפט הבינלאומי ובמשפט הישראלי. הוא עובר כחוט השני בדין, בספרות המשפטית הבינלאומית והישראלית ובפסיקת בית המשפט העליון. הוא מעוגן במשפט החוקתי של מדינת ישראל וחל בתחומים שונים, ולענייננו, בתחום הפעילות הצבאית ובכללה הפגיעה המונעת, המשליכה על חייהם של בני אדם.

"אם הפגיעה אינה רק באזרח המשתתף באופן ישיר במעשי האיבה אלא גם באזרחים תמימים המצויים בקרבתו, הפגיעה בהם הינה אובדן (נזק) נלווה. פגיעה זו צריכה לעמוד במבחן המידתיות"[22] *... "עקרון המידתיות תופס מקום מהותי בדינים הבינלאומיים בדבר סכסוך מזוין ".*[23]

---

[22] בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל ואח', נגד מדינת ישראל ואחרים פס"ד מיום 14 בדצמבר 2006, עמ' 36 סעיף 40.

[23] שם, עמ' 38 סעיף 42 .

"התקיפה היא מידתית אם התועלת הצומחת מהשגת המטרה הצבאית הראויה שקולה כנגד הנזק הנגרם לאזרחים תמימים הנפגעים ממנה. זהו מבחן ערכי. הוא מבוסס על איזון בין ערכים ואינטרסים נוגדים ... הוא מקובל במשפט הלאומי של מדינות שונות. הוא מהווה מבחן נורמטיבי מרכזי לבחינת פעילות השלטון בכלל והצבא בפרט בישראל ... דרישה זו של מידתיות נוהגת במשפט הבינלאומי המנהגי שעניינו הגנה על אזרחים."[24]

"...נדרשת הליכה ממקרה למקרה, תוך צמצום תחום המחלוקת ... נדרש כי התועלת הצבאית תהא ישירה וצפויה (ראו סעיף 57(2)(III) לפרוטוקול הראשון). *אכן, במשפט הבינלאומי כמו במשפט הפנימי, המטרה אינה מקדשת את האמצעים. כוחה של המדינה אינו בלתי מוגבל. לא כל האמצעים כשרים ... עם זאת, כאשר מתקיימים מעשי איבה נגרמות אבידות. יש לאזן בין חובתה של מדינה לשמור על חיי חייליה ואזרחיה, לבין חובתה לשמור על חייהם של אזרחים תמימים הנפגעים בעת פגיעה במחבלים. איזון זה קשה הוא, כאשר הוא נוגע לחיי אדם. הוא יעורר בעיות מוסריות ואתיות ... חרף הקושי אין מנוס מלעשותו".*[25]

18. בחינת השאלה אם הפעולה הצבאית עומדת במבחן המידתיות תיעשה לאור המידע שהיה בידי מקבל ההחלטה בזמן אמת. היא תיעשה על סמך אותו מידע גם אם המידע שהיה בידי

[24] שם, עמ' 39-40, סעיף 45 .

[25] שם, עמ' 40-41, סעיף 46 .

מקבלי ההחלטה היה שגוי. באותו אופן תבחן גם שאלת קיומה של כוונה פלילית. אין להסיק מתוצאות המבצע בפועל על שאלת לגיטימיותו.[26]

19. ניתן לסכם את ליבת פסק הדין בבג"ץ הפגיעה המונעת בדברים שנאמרו על ידי הנשיאה ביניש, בהצטרפה לפסק דינו של הנשיא (בדימ') ברק:

"... אף אני סבורה כי במלחמתה הקשה של ישראל בטרור הפוקד אותה, אין לומר באופן גורף כי השימוש באמצעי של "סיכול ממוקד" כאחד האמצעים למלחמה בטרור הינו אסור, ולשלול מהמדינה אמצעי אשר לדעת המופקדים על הביטחון מהווה אמצעי חיוני להגנה על חיי תושביה. עם זאת, נוכח אופיו הקיצוני של אמצעי "הסיכול הממוקד", אין לעשות שימוש באמצעי האמור שלא בהתאם למגבלות ולסייגים שהותוו בפסק-דיננו, והכל בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה לגופו".[27]

---

[26] על המידתיות, ראה ספרו של הנשיא (בדימ') אהרון ברק " מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה" 2010, שראה אור לאחרונה.

[27] בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד העינויים בישראל ואח', נגד מדינת ישראל ואחרים פס"ד מיום 14 בדצמבר 2006, עמ' 61.

מגבלות וסייגים לפגיעה מונעת

20. המגבלות והסייגים שנקבעו בפסק דין הפגיעה המונעת מפי הנשיא ברק ושבהתקיימם תהיה פגיעה מונעת לגיטימית, הם:

1) נדרש מידע מבוסס ובדוק באשר לזהותו ופועלו של אזרח בטרם יסווג כמי ש"נוטל אותה עת חלק ישיר בפעולות איבה";

2) אין לתקוף אזרח "הנוטל אותה עת חלק ישיר בפעולות איבה" אם ניתן לנקוט כלפיו אמצעי שפגיעתו פחותה;

3) יש להקפיד על עקרון המידתיות, הדורש יחס ראוי בין הנזק הצפוי לאזרחים חפים לבין התועלת הצפויה מן הפעולה הצבאית, באופן שהנזק לא יעלה על התועלת מן הפעולה הצבאית;[28]

4) יש להקים וועדת בדיקה שתבדוק בדיעבד מבצעי פגיעה מונעת שתוצאותיהן חריגות. [29]

21. ביום 19.2.08 נערכה על ידי הפצ"ר תא"ל אביחי מנדנבליט (כיום אלוף), חוות דעת שהועברה לוועדה בה מתייחס הוא לחוות דעת קודמו, הפצ"ר תא"ל מנחם פינקלשטיין לעניין המערכת הנורמטיבית המשפטית החלה על סיכול ממוקד וליישום אותה מערכת על מבצע הפגיעה המונעת בשחאדה. כמו כן מתייחס הוא לתחקור המבצע בתחקירי כוחות הביטחון שנעשו סמוך לפגיעה, לאור העקרונות המשפטיים

[28] שם עמ' 35-36 סעיף 40.

[29] שם, עמ' 48 סעיף 59.

הבינלאומיים והישראלים שחלו עליה.[30] מסקנתו היא, כי הפער בין הערכת הנזק הסביבתי ובמיוחד הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאת לוואי מהמבצע, לבין התוצאה שקרתה בפועל, נבעה בעיקרו מפער מודיעיני וכי המידע שעמד לרשות מקבלי ההחלטות הצביע על כך שהיקף הנזק הצפוי נמוך בהרבה מהנזק שנגרם בפועל וכי האיזון שנעשה בין הנזק הצפוי לבין התועלת הצפויה מהמבצע לאור המידע שעמד בפני מקבלי ההחלטות עמד במבחן המידתיות.

22. סקירה מקפת נוספת של המצב המשפטי בזמן אמת, שמעה הוועדה מפי אל"מ דניאל רייזנר. בעדותו פרט הוא את העקרונות המשפטיים והנורמטיביים של המשפט הבינלאומי והישראלי כפי שנותחו ופורטו בחוות דעת הפצ"ר תא"ל פינקלשטיין שאל"מ רייזנר היה שותף להכנתה, תוך הסתמכות על ההלכה שיצאה מלפני בית המשפט בבג"ץ הפגיעה המונעת.[31]

---

[30] מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, "פעולת הסיכול הממוקד של בכיר החמא"ס צלאח שחאדה", מיום 19 בפברואר 2008.

[31] אל"מ דניאל רייזנר ראש מחלקת דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית, בעדותו בפני הוועדה מיום 18 במרץ 2009.

ההיבט הפלילי

נפנה עתה באופן פרטני לבחינת ההיבט הפלילי של פגיעה באזרחים חפים אגב פגיעה במטרה צבאית לגיטימית.

23. קודם שנעשה כן, נקדים את המאוחר ונציין כי **סקירת הוועדה את ההיבט הפלילי של הנושא מוביל את הוועדה למסקנה ברורה וחד משמעית כי לא עולה חשד לביצוע עבירה פלילית על ידי מי מהמעורבים במבצע הפגיעה בשחאדה**. מסקנה זו נגזרת הן מפסק הדין בבג"ץ החקירה הפלילית והן מבדיקה עצמאית שנעשתה על ידי הוועדה לגופו של הנושא. בדיקה זו נעשתה תוך התייחסות לעקרונות ולנורמות של המשפט הבינלאומי והישראלי וליישום משפט זה במקרים בהם ההיבט הפלילי עמד על הפרק בעקבות פגיעה בחפים כתוצאה מפעולה צבאית. נתייחס בקצרה לפסק דין בבג"ץ החקירה הפלילית שטיפל בנושא זה בהקשר לפגיעה המונעת בשחאדה.

בג"ץ החקירה הפלילית

24. בעתירה בבג"ץ החקירה הפלילית, עתרו העותרים להורות על פתיחה בחקירה פלילית נגד המעורבים במבצע הפגיעה המונעת בשחאדה. העתירה הוגשה בעקבות החלטותיהם של הפרקליט הצבאי הראשי והיועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בחקירה פלילית כמבוקש, מאחר ולא עולה חשד לביצוע עבירה פלילית על ידי מי מהמעורבים במבצע.

בפסק דינו של בית המשפט נדרשת הנשיאה בינייש להנחיה שהותוותה בפסק הדין בבג"ץ הפגיעה המונעת בדבר הקמת ועדת בדיקה וקובעת כי ההנחיה להקים ועדת בדיקה אינה מחייבת בחינה רטרואקטיבית של סיכולים ממוקדים מן העבר, אלא שנוכח נסיבותיה המיוחדות והחריגות של הפגיעה המונעת בשחאדה, יש להקים ועדת בדיקה רטרואקטיבית, דבר שנעשה עם הקמת ועדה זו. (הערת הוועדה).

25. בדיון בעתירה קובעת הנשיאה בינייש **כי העותרים לא הרימו את הנטל המוטל עליהם להצביע על פגם שנפל בשיקול דעתם של הפרקליט הצבאי הראשי והיועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בחקירה פלילית, ודאי שכך, לאחר שהוקמה ועדת הבדיקה לבדיקת הנושא ובטרם פורסמו תוצאותיה וממצאיה של הוועדה.**

26. כן נקבע בפסק הדין כי בעתירה נידונו השלכותיו של פסק הדין העקרוני בפרשת הסיכול הממוקד בשחאדה על העתירה הנידונה, תוך התייחסות להודעות שהוגשו על ידי המדינה באמצעות הפרקליטות בתגובה לעתירה. בית המשפט מוסיף ומציין כי הפרקליטות פרטה אחד לאחד את הטענות לפיהן עמדה הפעולה בכל אמות המידה שנקבעו בפסק הדין בעניין הסיכול הממוקד והתקיימו כל התנאים המוקדמים המבססים את הלגיטימיות של הפעולה.

27. כלל הוא, שבג"ץ מתערב בשיקול דעת הרשות אם שיקול הדעת חורג באופן משמעותי ממתחם הסבירות. אי התערבותו של בית המשפט בשיקול דעתם של הפרקליט הצבאי הראשי

ושל היועץ המשפטי לממשלה נותנת לגיטימציה, לאותן החלטות.

28. הוועדה מצאה לבחון את ההיבט הפלילי של הנושא לגופו. היא עושה כן על פי עקרונות המשפט הישראלי והבינלאומי שנסקרו נותחו ונקבעו בבג"ץ הפגיעה המונעת ולאלה המתייחסים ספציפית להיבט הפלילי של הנושא. **אלה הם עיקרי העקרונות:** [32]

- **כל עוד הפגיעה באזרחים כתוצאה מפעולה צבאית לגיטימית אינה מפרה את עקרון המידתיות, היא נחשבת חוקית ואינה מהווה פשע מלחמה;**
- **עצם העובדה שאזרחים נהרגים כתוצאת לוואי מפעולה צבאית, אינה הופכת את הפעולה לפשע מלחמה;**
- **סבירות וחוקיות ההחלטות המתקבלות במצב של לחימה, נבחנות על בסיס המידע שהיה מונח בפני המפקדים "בזמן אמת", לאמור, במועד קבלת ההחלטות ולא בדיעבד, על פי התוצאות בפועל;**
- **הבחינה תעשה על פי אותו מידע, גם אם יתברר בדיעבד שהמידע שהיה בפני מקבלי ההחלטות היה שגוי;**
- **על מנת לגבש עבירה פלילית יש צורך בכוונה פלילית. אין להסיק מתוצאות המבצע בפועל על כוונה פלילית, הנבחנת אף היא על פי המידע שהיה לפני מקבל**

[32] בג"ץ 8794/03 יואב הס ואח' נגד הפרקליט הצבאי הראשי ואח' תגובה לעותירה מטעם פרקליטות המדינה מיום 1 בינואר 2004, סעיפים ד'– ה'.

ההחלטה בזמן אמת, גם אם התברר בדיעבד שהמידע היה שגוי.

להמחשת יישומם בחו"ל של עקרונות אלה על ההיבט הפלילי, נפנה למקרים שאירעו ונבחנו על ידי ועדה שמונתה לבחינת היבט זה בהקשר להפצצות נאט"ו ביוגוסלביה.

הפצצות נאט"ו ביוגוסלביה

29. בשנת 1999 ביצע נאט"ו ביוגוסלביה הפצצות רבות וכבדות על מטרות שהוגדרו על ידו כצבאיות.[33] מטרת ההפצצות היתה לפגוע במטרות צבאיות שאפשרו לצבא ולרשויות הפיקוד הלאומיות לבצע את הדיכוי ואת מעשי הזוועה שבוצעו בקוסובו. ההפצצות גרמו למאות הרוגים ופצועים בקרב האוכלוסיה האזרחית ולנזק סביבתי חמור ביותר.

30. בעקבות דרישות שהופנו לתובעת של הטריבונל הפלילי הבינלאומי היוגוסלבי (ICTY - הוקם בשנת 1991) לפתוח בחקירה פלילית נגד דמויות בכירות בנאט"ו ולהגיש כתבי אישום נגדם על פשעים נגד האנושות והשמדת עם, הקימה התובעת ועדה לבדיקת שאלה זו.[34] השאלה המרכזית שעמדה לפני הוועדה היא, האם הפעילות האמורה מהווה הפרה של המשפט הבינלאומי וההומאניטארי, עד כדי יצירת בסיס לתביעה פלילית.

---

[33] במהלך ההפצצות בוצעו למעלה מ 10,000 גיחות תקיפה.

[34] The Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia.

31. בהתייחסה לכללי המשפט הבינלאומי ובין היתר לפרוטוקול הראשון, קבעה הוועדה כי הפצצות נאט"ו נעשו במקרים רבים על מטרות צבאיות **לגיטימיות** המותרות לפגיעה. הפצצות אחרות פגעו **בשגגה** במטרות שאינן צבאיות. היא הוסיפה וקבעה כי אין ספק שגם כאשר המטרה לתקיפה היא אובייקט צבאי לגיטימי, מחייב המשפט הבינלאומי לפעול על פי עקרון המידתיות ולמנוע נזק לאוכלוסיה האזרחית העולה על הנדרש ביחס ליתרון הצבאי הצפוי מהתקיפה. הוועדה ציינה כי עקרון המידתיות החל על תקיפה כזו קל יותר להצהרה מאשר ליישום, משום הקושי לאמוד את הערכים של התועלת שתושג מול הפגיעה הסביבתית וכי ההשוואה היא לעיתים בין סדרי גודל וערכים שאינם דומים וכי קשה להעריך בקלות את ערך חייהם של אנשים חפים מפשע לעומת לכידתו של אובייקט צבאי מסוים. יש לפתור את השאלות הפתוחות על בסיס נסיבותיו של כל מקרה ועל בסיס העקרונות המנחים של המשפט הבינלאומי המנהגי.

32. על פי עקרונות אלה והנגזר מהם, קבעה הוועדה כי לא ניתן להצביע על כך שנאט"ו ניהלה מבצע המכוון לגרום לאבידות אזרחיות במישרין או באופן נלווה לפעולות הצבאיות וכי אין מקום לפתוח בחקירה פלילית על ידי התובעת נגד מי מבכירי נאט"ו המעורבים בתקיפות באופן כללי, ובחמישה מקרים פרטניים שנבחנו על ידי הוועדה ואלה הם:

- הותקף גשר במזרח סרביה. רכבת נוסעים שנסעה על הגשר נפגעה. 10 מנוסעיה נהרגו ו- 15 נפצעו. נקבע כי מטרת התקיפה היתה מטרה צבאית לגיטימית וכי לא היתה כוונה

לפגוע ברכבת ובנוסעים שבתוכה וכי הפגיעה באזרחים ארעה שלא בכוונה ואיננה מצדיקה לבחון אחריות פלילית בשרשרת הפיקוד;

- הותקפה שיירה של פליטים אלבניים שנחשבה **בטעות** לשיירה צבאית ונהרגו 70-75 אזרחים וכ- 100 נפצעו. נקבע כי האזרחים לא הותקפו במכוון וכי המחדל שלא ננקטו אמצעי זהירות מספיקים, לא הגיע לכדי מידת הפזיזות הנדרשת לאשמה פלילית;

- הופצצה תחנת הרדיו והטלביזיה הסרבית במרכז בלגרד ונהרגו בין 10 ל- 17 אזרחים. הוועדה קבעה כי התחנה היתה מטרה לגיטימית לתקיפה וכי אין לפתוח בחקירה פלילית משום שהמטרות שהופצצו היו חלק אינטגראלי של מערכת התקשורת האסטרטגית שאפשרה לצבא ולרשויות הפיקוד הלאומיות לכוון את הדיכוי ומעשי הזוועה שנעשו בקוסובו;

- תקיפה אווירית פגעה **בטעות** בשגרירות סין בבלגרד. נהרגו 3 אזרחים, נפצעו 15 ונגרם נזק סביבתי רב. נקבע כי אין לפתוח בחקירה פלילית משום הטעות בזיהוי היעד ומשום שבנות הברית קיבלו אחריות למקרה, התנצלו, שילמו פיצויים וננקטו על ידה צעדים על מנת למנוע פגיעות דומות בעתיד;

- הופצץ הכפר קוריסה (Korisa), נהרגו 87 אזרחים ונפצעו 60, בעיקר פליטים. המטרה הלגיטימית היתה הפצצת עמדת פיקוד הממוקמת על יד הכפר. נקבע כי המידע שקדם

למבצע לפיו אין במקום אזרחים היה שגוי. במצב דברים זה נקבע כי אין מקום לפתוח בחקירה פלילית.[35]

33. **התובעת של בית הדין הפלילי אימצה את מסקנות הוועדה ולא מצאה לקיים חקירה פלילית נגד כוחות נאט"ו הן באשר למבצע התקיפות בהיקפן המלא והן באשר לחמשת המקרים המוזכרים לעיל.**

מעבר למקרים הנ"ל, היו מקרים רבים נוספים בהם נפגעו אזרחים כתוצאה מתקיפות מבלי שהוחלט על פתיחת חקירות פליליות. במספר מקרים הסתפקו בתחקור של האירועים. כך אירע בפעולות נוספות שבוצעו על ידי נאט"ו ובפעולות של ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק, כעולה מפרסומים גלויים ומנתונים שמקורם בארגונים בינלאומיים לזכויות אדם.[36]

---

[35] דו"ח הוועדה פורסם על ידי התובעת של בית הדין, ראו: Final Repor of The Prosecutor by The Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, June 13 2000.

[36] תגובה לעתירה מטעם פרקליטות המדינה בבבג"ץ 8794/03 יואב הס ואח' נגד הפרקליט הצבאי הראשי ואח', מיום 1 בינואר 2004, עמ' 2, סעיף 62- 60.

חוקת רומא

34. עד שנת 1998 היו קיימים מספר בתי דין פליליים בינלאומיים שהוקמו לצורך בחינה פרטנית של הפן הפלילי של פגיעה באזרחים חפים כתוצאת לוואי מפגיעה ביעד צבאי לגיטימי. בשנת 1998 נוסחה חוקת רומא[37] שלפיה הוקם בית דין פלילי שידון בכל המקרים של מבצעים כאמור, מן ההיבט הפלילי. האמנה נכנסה לתוקפה ביולי 2002 לאחר שאושררה על ידי מספר מדינות שמדינת ישראל אינה נמנית עליהן. באותה שנה החל לפעול בית הדין הבינלאומי שנקרא ICC (International Criminal Court). עניינה של האמנה הוא באחריות הפלילית בפגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאת לוואי מפעולה צבאית התקפית.

35. האמנה קובעת בסעיף 8(2)(b)(iv) :

המבצע פשע הוא מי שמבצע פעולה התקפית במכוון **בידיעה** שאגב התקיפה תיגרם פגיעה באזרחים **שתגרום אובדן חיים** או פציעה או נזק **חמור וממושך** לרכוש ולסביבה הטבעית, העולה **בבירור** בצורה **משמעותית** ביחס ליתרון הצבאי הכולל, הקונקרטי והישיר הצפוי מן התקיפה (הדגשות הוועדה). הסעיף כולל מספר רכיבים שרק בהצטברם כאמור, הופכת תקיפה שתוצאתה פגיעה באזרחים חפים כתוצאה מפעולה התקפית, לפשע.

הוראות סעיף זה עולות בקנה אחד עם הכללים הנורמטיביים של הדין הבינלאומי והישראלי כפי שגובשו בפסק הדין בבג"ץ

---

[37] The Rome Statute of the International Criminal Court, July 17, 1998, U.N. Doc. A/CONF.183

הפגיעה המונעת ומצאו ביטוי בדו"ח הוועדה שבדקה את הנושא גם מההיבט הפלילי בעניין הפצצות נאט"ו ביוגוסלביה.

36. בשנים האחרונות מעסיק נושא המלחמה בטרור לא רק את מדינת ישראל אלא מדינות רבות אחרות בהן פשו והסלימו פעולות טרור רצחניות והטרור הפך לבעיה בינלאומית. בעקבות זאת מעסיק הנושא לא רק רשויות שלטון וכוחות ביטחון באותן מדינות, אלא גם משפטנים ומלומדים בעולם כולו, המבקשים לקבוע את גבולות הלגיטימציה של אמצעי הלחימה בטרור וביניהם הפגיעה המונעת, תוך הגנה על ביטחון המדינה ותושביה מצד אחד, והימנעות - ככל האפשר - מפגיעה באזרחים חפים מפשע כתוצאת לוואי מפגיעה במטרות צבאיות לגיטימיות, מצד שני.

37. הקהילייה הבינלאומית נרתמה לבחינת הנורמות הקיימות במשפט הבינלאומי ולגיבושן בדין תוך התאמתן למציאות המשתנה.
מאמרים רבים נכתבו בנושא הפגיעה המונעת. (הסיכול הממוקד targeted killing). ראוי לציון מיוחד מאמרם של גבריאלה בלום ופיליפ היימן "Law and Policy of Targeted Killing", הסוקרים ומנתחים את הנושא בכללותו ומתייחסים בין היתר לפסק הדין בבג"ץ הפגיעה המונעת, בו רואים

המחברים נקודת פתיחה טובה לפרדיגמה שראוי לאמץ לצורך ביצוע סיכול ממוקד כפעולה לגיטימית בעת לחימה.[38]

מכאן נעבור להתייחסות ישירה לפגיעה המונעת בשחאדה .

[38] Gabriella Blum and Philip Heymann, "*Law and Policy of Targeted Killing*" (a chapter of Laws, Outlaws and terrorists: Lessons from the War on Terrorism), MIT Press, Sept. 2010 עמ' 168-169.

פרק חמישי: צלאח שחאדה כיעד לפגיעה מונעת

מעמדו ופעילותו של שחאדה בארגון החמא״ס

1. שחאדה היה מבכירי הנהגת החמא״ס שברצועת עזה וממייסדי הזרוע המבצעית של התנועה. פעילותו בחמא״ס החלה שנים לפני הריגתו. הוא נעצר בישראל בשנת 1988, הועמד לדין באשמת פעילות בחמא״ס בעבירות של פעולות טרור. בין היתר היה חבר בכיר בהתאגדות בלתי מותרת - החמא״ס, וממייסדי הארגון; עסק בגיוס פעילים, מינוי אחראים וביצוע שירותים שונים במסגרת הארגון; קשירת קשר לביצוע פיגועים נגד צה״ל; קשירת קשר ושותפות לפגיעה בביטחון האזור ופגיעה בו; אחזקת כלי ירייה ותחמושת (ארסנל מרשים של כלי נשק שונים) ועוד.[1] הוא הורשע על ידי בית דין צבאי ונידון למאסר בן 10 שנים (1988 - 1998), אותו ריצה בכלא ישראלי. בעת שהותו בבית הכלא עסק שחאדה בתכנון ובהנחיה של פעולות טרור. בין היתר, גייס והנחה את החוליה הצבאית שחטפה ורצחה את החיילים אבי סספורטס ז״ל ואילן סעדון ז״ל. כמו כן שימש הוא כראש גוף שהוקם בכלא על ידי האסירים הביטחוניים, שנקרא בפיהם ״ועדת

[1] צבא הגנה לישראל, כתב אישום, התובע הצבאי נגד צלאח מוצטאפה מחמד שחאדה, תיק בימ״ש 11524/89, מיום 17 בספטמבר 1989.

ביטחון״. תפקידה של הוועדה היה לחשוף ולחקור משתפי פעולה מקרב כלואי חמא״ס עם שלטונות הכלא.

2. בספטמבר 1998 סיים שחאדה לרצות את תקופת מאסרו. נוכח פעילותו הטרוריסטית המוכחת ונוכח מעמדו ופעילותו בכלא וקשריו עם בכירי תנועת החמא״ס, הוחלט להעבירו למעצר מנהלי בשל ״הערכה כי שחרורו יסכן באופן ודאי ומיידי את ביטחון האזור״.[2] הוא שהה במעצר במשך כשנתיים.

3. במאי 2000 שוחרר שחאדה מן המעצר. טרם שחרורו נערך ונחתם סיכום בין מדינת ישראל ובין רשויות הביטחון הפלסטיניות, במסגרתו התחייב שחאדה כי לא ישוב לעסוק בפעילות טרור, ואכן במשך כארבעה חודשים לא אותרה פעילות כזו מצידו. המפנה בפעילותו של שחאדה חל בספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. מאז, לבד מהשתתפות פעילה בפעולות טרור, הקצין שחאדה עמדותיו ופנה לפעילות של הסתה, הנהגה, הכוונה ומעורבות בתכנון ובביצוע פעולות טרור רצחניות והובלה מיליטנטית של ארגון החמא״ס.

4. בין השנים 2000-2002, נתפש שחאדה בעיני כוחות הביטחון כמפקד הזרוע הצבאית של ארגון החמא״ס וכשני (אם לא

[2] שירות הביטחון הכללי ״סיכום תמציתי אודות צלאח שחאדה״ מיום 25 ביוני 2001.

ראשון) בהיררכיה אחרי שיח' יאסין, הנחשב למנהיג הרוחני של התנועה.

פעילותו של שחאדה מצאה ביטוי הרבה מעבר לפעילות ישירה בשטח. הוא גיבש אסטרטגיה של פעילות ארוכת טווח ועמד מאחורי השתלבות הדרגתית של החמא"ס בפיגועי ירי והנחת מטענים רבי עוצמה נגד טנקים. הוא יזם שימוש בפצצות מרגמה וברקטות מאולתרות מהרצועה לעבר ישראל; שימוש נרחב במחבלים מתאבדים במגוון מתווים (כגון: סירה, עגלה, ג'יפ, מיכלית ומכונית); מכוניות תופת ("כיסופים"); פיצוץ מנהרה מתחת למוצב צבאי (מוצב "טרמית"); חדירה לישוב ישראלי תוך פתיחה בירי על מנת להרוג ("אלי סיני"); הצטיידות מאסיבית באמצעי לחימה על ידי הברחות מישראל ומהגבול המצרי לעזה; ארגון, פיתוח וייצור עצמי של אמצעי לחימה; הידוק קשרים עם הנהגת "החוץ" של החמא"ס (חאלד משעל בדמשק); איסוף כספים בחו"ל עבור התנועה, חלוקתם והקצאתם בקרב פעילי הארגון ברצועת עזה ובגדה המערבית. חינוך לתרבות ג'יהאדית והפנית הלחימה כלפי ישראל.

שחאדה היה המוח המתכנן, המארגן, המכוון והמנחה של פעילות טרוריסטית רצחנית. הוא היה הכוח המניע הרעיוני, התכנוני והמבצעי של פעילות החמא"ס ונודע כמנהיג דומיננטי ונמרץ. עם זאת, לא משך שחאדה ידו ממעורבות ישירה בתכנון וביצוע פעולות טרור רצחניות. פעילות זו נעשתה מתוך

כוונה ומטרה להרוג ללא הבחנה גברים נשים וילדים, אזרחים וחיילים במדינת ישראל ובאזורים המוחזקים על ידה.[3]

5. למעמדו של שחאדה התייחסו - בין היתר - בכירי שב"כ וצה"ל, ביניהם ראש השב"כ אבי דיכטר, ראש מרחב דרום בשב"כ והרמטכ"ל משה (בוגי) יעלון באומרם בעדותם בוועדה: *"... צלאח שחאדה באינתיפאדה הלך והתבסס ממש כדמות המובילה בעזה ... הדמות הדומיננטית ביותר בחמא"ס הצבאי בעזה, עם קשרים הדוקים מאוד אל 'החוץ', חאלד משעל בדמשק"* (אבי דיכטר).[4]

"אני רוצה להעיר שצלאח שחאדה, בראייתי, בתקופה ההיא בוודאי, הוא מספר שתיים בחמא"ס לכל דבר ועניין ... בפועל מי שמנהל את הפעילות של החמא"ס, את הפעילות הצבאית וודאי, אבל לא רק את הפעילות הצבאית ... הוא במו פיו מעביר הנחיות קונקרטיות לביצוע פיגועים, מתווה את מדיניות הפיגועים, נותן הוראות איך ומתי ובאיזה עיתוי לבצע את הפיגועים ... שחאדה מפעיל לחצים על פעילי חמא"ס... הוא מדרבן פעילי חמא"ס באיו"ש לבצע פיגועים ... הוא משתתף באופן פעיל ויש לו מעורבות בתהליך הייצור העצמי של הרקטות בידי גורמים בחמא"ס... פה מדובר במישהו

[3] שירות הביטחון הכללי, "צלאח שחאדה-ראש החמא"ס הצבאי ברצ"ע" מיום 25 בינוי 2001; אמ"ן - "חוות דעת בעניין צלאח שחאדה" מיום 23 בנובמבר 2003 (הוגש לביהמ"ש בבג"ץ 8794/03).

[4] עדות ראש שירות הביטחון הכללי אבי דיכטר בפני הועדה מיום 5 במאי 2008.

שהוא הדלק המניע. הוא הוא הפיגועים..." (ראש מרחב דרום).[5]

"... צלאח שחאדה, מבחינתנו הוא ארכי-מחבל, שלאחר שחרורו מהכלא הישראלי חוזר לשטח בעזה והופך מבחינתנו למעשה לראש מנגנון הטרור של החמאס..." (הרמטכ"ל משה (בוגי) יעלון).[6]

6. כתוצאה ממעורבותו של שחאדה בפעילות טרור כמפורט לעיל, נהרגו בין יולי 2001- ליולי 2002, 474 אזרחים וחיילים ונפצעו 2649, אנשים נשים וטף. לאור זאת, בוצע אחריו מעקב אינטנסיבי לשם איתורו והפסקת פעילותו הרצחנית.

בחינת אמצעים שפגיעתם פחותה

7. בשלב ראשון, נבחנו צעדים מתונים יותר מסיכול ממוקד כדי להשיג את מניעת המשך פעילותו. בין היתר נבחנו אפשרויות למעצרו, חקירתו והעמדתו לדין. יצוין כי בחינת דרך זו מחויבת גם מפאת הצורך בהימנעות מהריגת אדם משום זכותו היסודית לחיים של כל אדם וגם משום היכולת לקבל ממנו מידע בעל חשיבות אם יצליחו לעצרו.
האפשרות לעצרו נמצאה בלתי מעשית משום ששחאדה מצא מקלט במחנה פליטים מאוכלס בצפיפות רבה שלמדינת

[5] עדות ראש מרחב דרום בשירות הביטחון הכללי בפני הועדה, מיום 4 במאי 2008.

[6] עדות הרמטכ"ל ראי"ל משה (בוגי) יעלון בפני הועדה מיום 16 בנובמבר 2008.

ישראל אין שליטה בו. כל כניסה לאותו איזור - גם אם הדבר ניתן להיעשות מבחינה מבצעית - היתה כרוכה בפעולה צבאית שסיכנה חייהם של חיילי צה"ל רבים. כמו כן היה חשש שדרכי פעולה אחרות - שנבחנו ונפסלו - תגרורנה, בסיכון גבוה, התפתחויות בלתי צפויות בשטח בו נמצאים אנשי חמא"ס בקרב אוכלוסיה אזרחית צפופה ולפגיעה באזרחים בלתי מעורבים במצב שאינו ניתן לשליטה. לפיכך נבחר - בשלב השני - הסיכול הממוקד כדרך פעולה שתבטיח את הריגתו של שחאדה.

תכנון וביצוע הפגיעה המונעת בשחאדה - הגופים המעורבים

8. בפרק השלישי יוחד הדיבור על מעורבות הגופים השונים - שב"כ, צה"ל ודרג מדיני - בתכנון וביצוע פגיעה מונעת באופן כללי. בפרק זה, ייוחדו דברים לסקירת חלקו של כל אחד מהגופים ובעלי התפקיד בהם, המעורבים בהפלת שחאדה ובתכנון וביצוע הפגיעה המונעת בו. כמו כן תצוין הפעילות המשותפת של כל אותם גופים והממשקים ביניהם וייסקרו הליכי קבלת ההחלטות ומתן האישורים להפלת שחאדה ולתכנון וביצוע הסיכול.

השב"כ

9. בתקופה הרלוונטית, עמד בראש השב"כ **אבי דיכטר**. הטיפול בנושא הסיכול הממוקד בשחאדה היה בידי סגן ראש השב"כ דאז **יובל דיסקין** (כיום - ראש השב"כ). האגפים בשב"כ המעורבים במבצע היו: האגף המרחבי שהיה אחראי על מרחב דרום ובכללו על רצועת עזה. אנשי האגף ביצעו את המעקב אחרי שחאדה והביאו להפללתו שנעשתה בשיתוף עם גורמי מודיעין אחרים והיתה באחריות השב"כ.[7]

אגף המבצעים היה אחראי על תכנון וביצוע המבצע.

כל החומר נאסף על ידי האגפים האמורים בשב"כ ותוך שיתוף פעולה עם גופים שונים בצה"ל. החומר הועבר לסגן ראש השב"כ שהמליץ על הפללתו של שחאדה כיעד לסיכול ממוקד. המלצתו הועברה לראש השב"כ וממנו לרמטכ"ל ובהמשך לדרג המדיני לצורך קבלת אישוריהם. לאחר שהפללתו של שחאדה קיבלה אישור של כל הגורמים הרלוונטיים, נעשה מעקב לאיתור מקום הימצאו.

[7] שירות הביטחון הכללי "הדגלן-ריכוז תמונת מודיעין וגיבוש טיפולים", דיון בראשות ראש מרחב דרום, מיום 21 בפברואר 2001.

צה"ל

שותפים מרכזיים לתכנון ולביצוע מבצע הסיכול הממוקד בשחאדה היו צה"ל על זרועותיו.

10. בתקופה בה מדובר עמד בראש המטה הכללי, רב אלוף **משה (בוגי) יעלון**, שנתמנה לרמטכ"ל ביום 9.7.2002. ריכוז נושא הסיכול הממוקד והטיפול בו, היה בידי סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף **גבי אשכנזי**.
משום בחירת שיטת הביצוע על ידי הפצצה ממטוס קרב, היה חיל האוויר מעורב בתכנון וביצוע המבצע. מפקד חיל האוויר היה באותה עת אלוף **דן חלוץ** שלא היה בארץ בעת ביצוע המבצע. את מקומו מילא ראש מטה חיל האוויר.
באיסוף המידע שותף חלקית אגף המודיעין בצה"ל (אמ"ן).
כל אחד מהגופים הנ"ל פעל בנפרד תוך שיתוף פעולה עם הגופים האחרים ובמשיקות איתם.

נסיונות השב"כ לאיתורו של שחאדה

11. **במהלך הנסיונות לאתר את שחאדה אותרו 7 דירות באזורים שונים בעיר עזה, בהן שהה שחאדה בתקופה שבין מאי ליולי 2002**. שחאדה היה מודע להיותו מבוקש והחליף את מקום מגוריו בתדירות גבוהה.
באחדים מן המקומות בהם אותר שחאדה, בין במקומות מגוריו ובין בתנועותיו, **נבחנו דרכי הפעולה האפשריות ("דפ"אות"), שיטות הביצוע וסוג החימוש שבאמצעותו ניתן להשיג את מטרת המבצע. דרכי פעולה שונות שנבחנו לא מומשו, בין משום שהעמידו בסימן שאלה את הצלחת**

המבצע, בין משום שתוך כדי התכנון נטש שחאדה את הבית ובין משום הסיכונים הגדולים שהיו כרוכים בהן להיפגעות כוחותינו ולפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, בין היתר עקב אובדן שליטה במבצע קרקעי על הנעשה באזור המאוכלס בצפיפות.

פירוט הפעילות בימים האחרונים לפני המבצע

12. ב-19 ביולי 2002, לאחר שכל דרכי הפעולה האחרות לא יצאו לפועל, אותרה בשכונת דרג' צפון בעזה דירת המסתור האחרונה של שחאדה בה בוצעה בו הפגיעה המונעת. הדירה היתה ממוקמת בבניין בן שתי קומות במחנה פליטים מאוכלס בצפיפות רבה. לפי המידע שנאסף אז, היתה הקומה הראשונה ככל הנראה קומת מחסנים והקומה השנייה קומת מגורים.

13. משאותר הבית, החלו בפעילות נרחבת לתכנון וביצוע המבצע בבית זה. נערכו דיונים נרחבים על ידי נציגים בדרגים הגבוהים ביותר של כל הגורמים המעורבים. נבחנו ונפסלו כל דרכי הפעולה האפשריות לביצוע המתקפה על בית שחאדה (ביניהן דפי"אות קרקעיות למיניהן). נבחנו שיטות ביצוע וסוגי החימוש בהם ייעשה שימוש.
בסופו של דבר הוחלט על ביצוע על ידי הפצצה ממטוס קרב ונבחר שימוש בפצצה אחת במשקל טון.
דרך הפעולה וסוג החימוש נבחרו משני טעמים עיקריים:
האחד, הסיכויים להשיג באמצעותם את המטרה בסבירות

הגבוהה ביותר; **השני**, הקטנת הסיכונים הכרוכים בביצוע המבצע, הן לכוחותינו והן לאזרחים בלתי מעורבים.

14. קודם לבחירת החימוש האמור נבחנה אפשרות להטיל שתי פצצות במשקל חצי טון כל אחת. אפשרות זו נפסלה מכמה טעמים מקצועיים עיקריים: **האחד**, אי השגת המטרה של חיסול היעד מאחר ולא היה ברור היכן בתוך הבית יימצא שחאדה בעת ביצוע התקיפה ולא היה בפצצה במשקל של חצי טון כדי להבטיח פגיעה אפקטיבית בשחאדה בכל מקום בו יימצא בתוך הבית (הסיכון של כשלון הפגיעה ביעד בגלל השימוש בשתי פצצות התממש בסיכול מאוחר יותר שנכשל, משום שהנהגת החמאי"ס, שהיתה היעד לסיכול, נמצאה בקומה ראשונה, והפצצה שמשקלה חצי טון לא חדרה לאותה קומה); **השני**, סיכון החטאת אחת משתי הפצצות וכתוצאה מכך סיכון גבוה לפגיעה באזרחים בלתי מעורבים (סיכון זה היה מוכר ממקרים קודמים).

15. שיקול מקצועי היה, כי בהטלת פצצה של טון, סיכון ההחטאה קטן יותר, הפגיעה מדויקת יותר, הפיצוץ מתבצע בתוך הבניין ופוגע ביעד והנזק הסביבתי קטן יותר. למטרה זו גם נבחרה זווית מסוימת של ירי המסיתה את ההדף מכיוון הבניינים הסמוכים אל תוך הרחוב ונבחרה שעת חצות לביצוע, בה נמצאים פחות אנשים ברחוב, אם בכלל, ותנוחת האנשים הנמצאים במבנים הסמוכים בשנתם, מקטינה אף היא את הסיכון לפגיעה בהם. אף שגם בשימוש בפצצה של טון קיים סיכון של החטאה שהוערכה סטטיסטית בין 10%-15%,

הניסיון של חיל האוויר הישראלי בהטלת פצצה כזו, הצביע על דיוק מרבי בפגיעה ועל סיכון מזערי של פחות מאחוז של החטאה, הנמוך בהרבה מן ההערכה הסטטיסטית.[8] ואכן, הפצצה פגעה כמתוכנן, ישירות בבית שחאדה והתפוצצה בתוכו. הנזק הסביבתי והפגיעה באזרחים בלתי מעורבים נגרמו כתוצאה מההדף שנוצר.

היבטי בחינת הוועדה את מבצע הפגיעה המונעת בשחאדה

16. הוועדה בחנה את חוקיותה של הפגיעה המונעת בשחאדה באספקלריה של המשפט הבינלאומי והישראלי, משני היבטים: **הראשון**, סימון היעד, זיהויו, הפללתו ואיתורו וביצוע סיכול ממוקד בו **והשני**, פגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאת לוואי של הפגיעה ביעד.

אשר להיבט הראשון, מסקנת הוועדה היא כי פעילותו של שחאדה עונה להגדרה "אזרח המעורב ישירות בפעולת איבה אותה עת".

הסיכון שהיה צפוי ממנו לאוכלוסיית ישראל היה ודאי, מיידי ומשמעותי. הפללתו כיעד לפגיעה מונעת, ביצוע הפגיעה בו והריגתו, תואמים את הכללים בדין הבינלאומי והישראלי לעניין ביצוע פגיעה מונעת לגיטימית, כאמצעי להפסקת פעילותו הטרוריסטית הרצחנית במסגרת החמא"ס.

---

[8] שירות הביטחון הכללי, "הדגלן"- בחינת דפ"אות לטיפול באיתור הבית בדרג', דיון אצל סגן ראש השירות, מיום 19 ביולי 2002.

לא כך לגבי התוצאה הטראגית של פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, שנגרמה כתוצאת לוואי מביצוע התקיפה. נושא זה מהווה את לב ליבה של בדיקת הוועדה ומצריך בדיקה מדוקדקת מכל היבט שהוא.

ההרוגים בבית שחאדה

17. קודם שנתייחס לאזרחים הבלתי מעורבים שנפגעו כתוצאת לוואי מהפגיעה בשחאדה, נייחד דברים לאלה שמצאו מותם בבית שחאדה.

כפי שנאמר בפרק הראשון, נהרגו יחד עם שחאדה ואיש חמא"ס, אחת מנשותיו של שחאדה ובתו בת ה-15 אימאן, ששהו עימו בביתו.

א. איש החמא"ס זהאר נאצר היה מעורב באופן ישיר בפעילות טרור של החמא"ס. הוא עסק בשיגור מפגעים (שיגור מפגע מתאבד לישוב דוגית) ובהברחת אמצעי לחימה ממצרים לעזה דרך מנהרות רפיח. הוא היה אחראי על מקומות ייצור ואחסנה של טילי "קסאם" ברצועה. **לפיכך היה הוא כשלעצמו יעד ראוי לפגיעה מונעת והריגתו כתוצאת לוואי היתה לגיטימית.**[9]

[9] הפרקליט הצבאי הראשי "פעולת הסיכול הממוקד של בכיר חמא"ס צלאח שחאדה" מיום 19 בפברואר 2008, ס' 37, עמ' 12; בג"ץ 8794/03 "תגובה לעתירה מטעם פרקליטות המדינה" מיום 1 בינואר 2004, עמ' 38, ס' 68.

ב. הסיכון להריגת אשתו של שחאדה ששהתה איתו בבית, נבחן, נידון ונלקח בחשבון כסיכון מחושב.[10] **גם שיקול זה היה בנסיבות העניין מידתי ולגיטימי.**

ג. מותה הטראגי של אימאן, בתו הקטינה של שחאדה כתוצאת לוואי מהריגתו, לא זו בלבד שלא היתה מכוונת ולא נצפתה על ידי הגורמים המעורבים בתכנון וביצוע המבצע, אלא שהימצאותה בבית שחאדה סמוך לתקיפה, נידונה, נשקלה ונפסלה על ידי מקבלי ההחלטות כסבירות נמוכה ביותר.

התייחסות כוחות הביטחון להימנעות מפגיעה נלווית בילדים ונשים

18. כאן ראוי להקדים ולומר כי עקרון יסוד ערכי נורמטיבי של מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה, היה והינו שאם ידוע באופן פוזיטיבי על הימצאות ילדים ברדיוס הנזק הסביבתי הצפוי מפעולה צבאית העשויה לפגוע בהם, אין מבצעים את הפעולה. לאורו של עקרון זה גובשה מדיניותה של המדינה ושל כוחות הביטחון והוא עמד לנגד עיניהם בעת תכנון וביצוע מבצעים צבאיים, ביניהם סיכול ממוקד. כך גם באופן קונקרטי לגבי סיכון פגיעה בילדים, המוצאים ביטוי בדיונים, במסמכים ובהנחיות לקראת ביצוע מבצע הפגיעה המונעת בשחאדה.

[10] שירות הביטחון הכללי, סגן ראש השירות "הדגלן-אישור נספח הפללה/הפעלה", מיום 19 ביולי 2002 .

19. ביום 17.7.2002 הוצגה לראשונה לשר הביטחון על ידי נציגי השב"כ וצה"ל תוכנית למבצע סיכול ממוקד בשחאדה, בבית הקודם בו שהה. בתוכנית מפורטים תנאי ההפעלה ובין היתר: *"העדר אינדיקציה להימצאות ילדים בדירת הנידון ... נשים או ילדים בצמוד לדירת הנידון- אין אישור לבצע"*.[11]
התוכנית אושרה בהתניות הנ"ל על ידי שר הביטחון, היא לא בוצעה משום ששחאדה עזב את הדירה.

20. ביום 19.7.2002, התקיים דיון בראשות סגן ראש השב"כ ונקבעה על ידו - במסמך הסיכום - התניה לביצוע: *"בתנאי שניתן לשלול המצאות ילדים בבית. אם יש ספק לא מבצעים"*.[12]
בעקבות החלטה זו בוטל המבצע שנועד ל- 20 ביולי משום ידיעה פוזיטיבית שאימאן בבית שחאדה, ובוטל שוב ב-21 ביולי, משום סבירות גבוהה ביותר להימצאותה בבית.

---

[11] לשכת שר הביטחון, מו"ג מיום 17 ביולי 2002.

[12] שירות הביטחון הכללי, סגן ראש השירות, "הדגלן-אישור נספח הפללה/הפעלה, מיום 19 ביולי 2002.

התשתית להערכה בדבר אי הימצאות אימאן בבית שחאדה

21. ב- 22.7.2002 נאסף על ידי השב"כ מידע מודיעיני, ממנו עולה תמונה המשתנה במהלך שעות היום. ניתוח המידע שנאסף באותו יום הוביל את גורמי האיסוף לקבוע כי קיימת סבירות גבוהה שאימאן לא נמצאת בבית שחאדה.

22. בליל ביצוע המבצע הגיע סגן ראש השב"כ יובל דיסקין לחדר הפיקוד ודעתו היתה כי אין אפשרות לשלול את הימצאה של אימן בבית. דיסקין מצא להתקשר טלפונית לראש השב"כ ולהביע את היסוסיו. ראש השב"כ שקל את כל הנתונים וההערכות והגיע למסקנה כי קיימת סבירות גבוהה ביותר כי אימאן איננה נמצאת בבית, לפיכך הורה על ביצוע המבצע, שבוצע כמתוכנן. בדיעבד הסתבר כי ההערכה היתה שגויה וכי אימאן היתה בבית ומצאה בו את מותה.

23. **התרשמות הוועדה היא כי על אף שלא ניתן היה לשלול באופן ודאי את הימצאותה של אימאן בבית, היה זה במתחם שיקול דעתו של ראש השב"כ לקבוע כי קיימת סבירות גבוהה לאי הימצאותה בבית. בהעדר ידיעה פוזיטיבית על הימצאותה של אימאן בבית ובהערכה בסבירות גבוהה כי איננה נמצאת שם, ההחלטה שנתקבלה היא במתחם הסמכות והסבירות של מקבלה, גם אם היה בה משום הערכה מוטעית או משום מתן משקל נמוך מדי לספק.**
אין בכך כדי להשפיע על הפקת הלקחים בעתיד בשאלה כיצד יש לפעול כאשר אין ידיעה פוזיטיבית ונותר ספק באשר

לשלילה מוחלטת של נוכחות ילדים במקום התקיפה ובסביבתו הקרובה.

24. ראוי לציין כי הכלל בדבר אי ביצוע פגיעה מונעת כאשר יש ידיעה על הימצאותם של ילדים העלולים להיפגע, יושם במקרים קודמים בהם הופיעו לפתע בקרבת היעד לסיכול ממוקד, ילדים שעלולים היו להיפגע. כך אירע כאשר ליד אדם שהיה יעד לסיכול ממוקד הופיע במפתיע ילד, דבר שהביא לביטול המבצע.[13]

[13] אל"מ דניאל רייזנר ראש מחלקת דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית, בעדותו בפני הוועדה מיום 18 במרץ 2009.

פרק שישי: פגיעה באזרחים בלתי מעורבים

אי צפיית התוצאה הבלתי מידתית שאירעה בפועל

1. כאמור, נהרגו כתוצאת לוואי מהפגיעה בשתאדה (לבד מאלה ששהו עימו בבית[1]) 11 אזרחים בלתי מעורבים, בתוכם חמישה ילדים ושתי נשים בני משפחה אחת בבית המוסך, אישה ושני ילדיה בפחונים, אדם אחד ברחוב וכ-150 אזרחים נפצעו בסביבה.

ניתן להצביע של שתי אפשרויות של נטילת סיכון: האחת, שלפיה מתכנני ומבצעי מבצע סיכול ממוקד צופים את תוצאת הפגיעה באזרחים בסדר גודל שארע בפועל ומחליטים לבצעו תוך נטילת סיכון לפגיעה בסדר גודל כזה. נטילת הסיכון במקרה כזה נראית להם מידתית, משום שהסיכון של פגיעת היעד בתושבי ישראל עולה בהרבה על הסיכון של פגיעה באזרחים חפים כתוצאת לוואי מהפגיעה המונעת (כפי שיובהר בהמשך, זאת איננה האפשרות שעמדה על הפרק במקרה דנן - אף שהיה מי שסבר אחרת). השנייה- שהיא המקרה בענייננו - לפיה מקבלי ההחלטה לבצע את המבצע לא התכוונו, לא צפו ולא לקחו בחשבון תוצאת לוואי כפי שקרתה בפועל, למרות שנושא זה עמד לנגד עיניהם לאורך כל הדרך. אלה היו מודעים לעיקרון המנחה לפיו בכל מבצע צבאי יש להימנע מפגיעה בחפים מפשע אגב פגיעה לגיטימית במטרה צבאית, אלא אם כן הפגיעה היא תוצאת לוואי **מידתית** לתועלת הצומחת מהפעולה הצבאית.

[1] לבד מאימאן ומאשתו של שתאדה, עליהן יוחד הדיבור לעיל- ראה פרק חמישי.

2. קיימת יחסיות בין גודל הסיכון לפגיעתו של היעד בחייהם של אזרחים חפים מפשע בתוככי מדינת ישראל ותושביה ובשטחים בהם היא מחזיקה, לבין גודל הסיכון לפגיעה בבלתי מעורבים שניתן לקחת. **נגזר מכך, כי ככל שהסיכון לפגיעתו של הטרור הוא משמעותי יותר, ודאי יותר ומיידי יותר, כך ניתן לקחת סיכון גבוה יותר ביחס לפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, כתוצאת לוואי מפגיעה לגיטימית ביעד.**

3. כאן מן הראוי לציין כי הרף הערכי, מוסרי, נורמטיבי, העונה על עקרון המידתיות בהקשר לתוצאות הלוואי ממבצע הפגיעה המונעת בשחאדה, הוצב על ידי המעורבים במבצע על פי הערכתם **בדיעבד**. הערכה זו שהועלתה בתחקירים שנעשו סמוך למבצע ובעדויותיהם של בכירי מערכת הביטחון בוועדה היתה, כי לא היו מבצעים את המבצע אילו צפו את תוצאות הלוואי שאירעו בפועל.

מודעות המעורבים במבצע לעיקרון המידתיות

4. מודעותם של כל המעורבים במבצע לעיקרון המידתיות ונתינת דעתם עליו בשלבי המבצע, עולים ממסמכים שהוצגו, מדברים שנאמרו, ממעשים שנעשו והחלטות שהתקבלו בזמן אמת ומעדויות לאחר המבצע.

סיכון הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, עמד לדיון בפורומים שונים בכל אחד מהימים שקדמו לביצוע המבצע ב-22 ביולי 2002:

- הוצגה פקודת מבצע לפגיעה המונעת בשחאדה בו אישר ראש מטה חיל האוויר את המשך הכנת המבצע בהתניה של איסוף מודיעין לגבי היעד והנזק סביבתי.
- התקיים דיון בראשות הרמטכ"ל ראי"ל יעלון, בו נקבעו קריטריונים למבצע וביניהם: "הימצאות עד אחת מנשותיו של היעד במקום ... ניקוי השטח הסמוך ליעד...".
- הוצא על ידי ענף חקר ביצועים בחיל האוויר מסמך המסכם הערכת נזק הצפוי לפחונים, לבית המוסך ולסביבה.

הדיונים בשב"כ

5. ביום 19.7.2002 התקיים דיון אצל סגן ראש השב"כ יובל דיסקין,[2] בו השתתפו נציגי שב"כ ונציגי חיל האוויר. בדיון הוערך על ידי נציגי חיל האוויר כי ייגרם נזק סביבתי כבד וכי הנזק הגדול ביותר - גם אם תהיה פגיעה ישירה ביעד - יהיה בפחונים וכי בית המוסך ייפגע גם הוא, אם כי לא צפו הרוגים בו. **מתוך תחקיר הרמטכ"ל ומעדויות בפני הוועדה עולה כי הנחת העבודה בדיון זה היתה שבית המוסך ריק בשעות הלילה.**

6. לפי הערכה בעל פה שניתנה על ידי נציגי חיל האוויר בהמשך, צפוי היה שיהיו הרוגים ופצועים בקרב השוהים בפחונים. ראש אגף המבצעים בשב"כ הציע באותו דיון דרך פעולה

[2] שירות הביטחון הכללי, לשכת סגן ראש השירות, "הדגלן- בחינת דפ"אות", מיום 19 ביולי 2002.

אפשרית אחרת מחמת סיכון פגיעה בחפים מפשע ואילו ראש מרחב דרום, שצידד בביצוע המבצע כפי ובמועד שתוכנן, המליץ לבצעו בשעות הלילה כדי למזער פגיעה באנשים הרבים הצפויים להימצא בסביבה בשעות היום.

7. **בסיכום הדיון** החליט סגן ראש השב"כ יובל דיסקין לא לבצע את התקיפה, להמשיך לאסוף מודיעין ולבחון דרך פעולה קרקעית, וזאת בין השאר מחמת סיכון לפגיעה באזרחים בלתי מעורבים. בעדותו של יובל דיסקין בפני הוועדה תוך רענון זכרונו מתוך דבריו בתחקירים, חוזר הוא על אותה תובנה שהיתה לדבריו גם תובנתם של חיל האוויר ושל ראש אגף המבצעים בשב"כ.[3]

8. באותו יום, ערער ראש מרחב דרום בשב"כ, שצידד בביצוע המבצע כמתוכנן, בפני ראש השב"כ אבי דיכטר, על החלטת סגנו יובל דיסקין. בדיון בערעור, הציבו הנוכחים את עמדותיהם כפי שהובעו בדיון אצל סגן ראש השב"כ.

9. ראש השירות בחן את הנתונים ואת ההערכות ולאחר הפעלת שיקול דעת קיבל את הערעור והורה להמשיך בתכנון לקראת ביצוע. החלטתו הועברה לרמטכ"ל.[4] השיקולים להחלטתו היו - בין היתר - כי היקף פיגועי הטרור בישראל עולה, כמו גם חומרתם ומרחק הזמן ביניהם; הסבירות לביצוע דרך פעולה

---

[3] סגן ראש השב"כ מר יובל דיסקין בעדותו בפני הועדה מיום 20 במאי 2008.

[4] שירות הביטחון הכללי, לשכת ראש השירות "סטטוס טיפול בדגלן – תיקון", מיום 19 ביולי 2002 .

אפשרית אחרת נמוכה ביותר ואין לצפות אפשרות כזו; ייווצר מצב שיהיה צורך לשוב ולדון בדרך הפעולה שנבחרה כעבור זמן, דבר שעלול לסכל אפשרות לבצע את הפגיעה המונעת החיונית להפסקת פעילותו של היעד.

הדיונים בצה"ל

10. ביום 19.7.2002, התקיים דיון בראשות ראש אמ"ץ, בו הוצג המבצע על ידי השב"כ. בסיכום הדיון קבע ראש אמ"ץ כי יש להבטיח שכמות הנפגעים והנזק הסביבתי לא יעברו את תחום המידתיות הסבירה והמליץ לחכות 48 שעות, לנקות את הפחונים ולוודא שלא מתגוררים שם.[5]

11. בדיון שהתקיים באותו יום אצל הרמטכ"ל (שתומלל)[6], הועלה שוב נושא הנזק הסביבתי הצפוי. באותה ישיבה העלה רמ"ט חיל האוויר את נקודת מבטו של חיל האוויר ומסר את המידע בנוגע לשיטת הפעולה, לסוג החימוש ולמצב המבנים בסביבה. הוא הצביע על כך שלהערכת חיל האוויר, אם יימצאו אנשים בבית המוסך ובפחונים, יש סיכון שיפגעו. באותה ישיבה הביע סגן הרמטכ"ל הסתייגות מהמבצע במתכונתו, וראש אמ"ץ הסתייג אף הוא והמליץ להמתין ולאסוף מידע נוסף. מנגד, המליצו רח"ט מבצעים וראש אמ"ן, להוציא לפועל את המבצע כמתוכנן.

---

[5] ראש אגף מבצעים "הצגת מבצע דגלן", מיום 19 ביולי 2002.

[6] ראש המטה הכללי, דיון "הדגלן", מיום 19 ביולי 2002.

12. לאור כל החומר שהיה בפני הרמטכ"ל ותוך שקילת העמדות שהובעו בפניו, החליט הרמטכ"ל על ביצוע המבצע כמתוכנן. בעשותו כן יצא הוא מתוך הנחה שבית המוסך ריק ואין מתגוררים בו. הוא נתן דעתו לסיכון קטן של פגיעה באזרחים בודדים, אותו ראה כמידתי לנזק הצפוי משחאדה לאוכלוסיה האזרחית בישראל.[7]

13. בימים שבין ה- 19 ל-22 ביולי נמשך המעקב אחרי שחאדה, נמשכו דיונים לעניין ביצוע המבצע, ניתנו הנחיות של ראש השב"כ לביצוע עם נוכחות אישה בגירה נוספת בבית שחאדה ויתר ההתניות שהיו קיימות מדיונים קודמים.[8]
באותם ימים בוטל המבצע פעמיים בגלל סבירות גבוהה להימצאות הבת אימאן, בבית שחאדה, ופעם בגלל הופעת שני ילדים בקרבת מקום שעלולים היו להיפגע.[9]

14. במהלך הדיונים שנערכו בעבר בכל הגופים שדנו בנושא פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, נבחנו ונבדקו דרכי פעולה אפשריות שונות, בהן ניתנה הדעת לאפשרות של פגיעה כזו ונפסלו דרכי פעולה ובוטל ביצוע המבצע מספר פעמים. כך לדוגמא נפסלה דרך פעולה אפשרית במרץ 2002, בדירה בה שהה אז שחאדה, בין היתר משום הימצאות המבנה בסביבה צפופה מאוד. כך

---

[7] שם, עמ' 21.

[8] לשכת שר הביטחון, מו"ג מיום 17 ביולי 2002.
שירות הביטחון הכללי "הדגלן-הנחיית רה"ש בנושא הפללתו" מיום 21 ביולי 2002; שירות הביטחון הכללי "הדגלן-התוספת לאישור הרמטכ"ל" מיום 21 ביולי 2002.

[9] ראש שירות הביטחון הכללי אבי דיכטר בעדותו בפני הועדה מיום 19 במרץ 2009.

נפסלה גם דפ"א ביוני 2002 ומאותה סיבה. אשר לבית שתאדה, הנחה הרמטכ"ל באישור שר הביטחון את המשך ביצוע המבצע תוך התניה של העדר ילדים בבית וההעדר התקהלות סביב הבית. כך גם ניתנת הדעת להימנעות מביצוע ביום שישי, 19.7.2002, בגלל ריבוי תנועת אזרחים לתפילה באותו יום.[10]

15. כיצד אירע, שעם רגישות ומודעות למניעת פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, במיוחד בילדים, ארעה תוצאת לוואי רחוקה מן הצפוי. התוצאה שאירעה בפועל חצתה את הרף הערכי נורמטיבי שהוצב **קודם למבצע לגבי ילדים**. רף זה הוצב גם **בדיעבד** כהיפותזה של מקבלי ההחלטה לפיה אילו צפו את התוצאה שארעה בפועל לא היה המבצע מתבצע.
על מנת להשיב על שאלה זו, יש להתייחס למידע שהיה בידי השב"כ ובידי מקבלי ההחלטות על המצב הקונקרטי בזמן אמת.

המידע המודיעיני בזמן אמת

16. מקור של השב"כ תוחקר על ידי רכז השב"כ שערך תרשומת של שיחת התחקור. המקור לא היה מעודכן בפרטי הסביבה הקרובה ואיכלוסה, שכן לא התגורר בקרבת מקום. המידע שהיה בידו היה מביקורו במקום כחודש לפני המבצע. המקור לא מסר דבר על אכלוס המבנים בסביבה לבד מכך שציין שיש פחונים. מדברי הרכז בפני הוועדה, עולה כי המקור לא אמר

[10] לשכת שר הביטחון, מו"ג מיום 17 ביולי 2002, עמ' 9.

שהבתים הסמוכים מאוכלסים וגם לא אמר שאינם מאוכלסים. הרכז הוסיף ואמר כי הוא היה בדעה שהבתים מסביב מאוכלסים, שכן כל הסביבה מאוכלסת בצפיפות.[11]

החֶסר במידע המודיעיני

17. בנוסף למקור, שממנו לא ניתן היה ללמוד על נושא אכלוס או העדר אכלוס בית המוסך והפחונים, נעשה מעקב על הסביבה. לפני המבצע בוצעו עשרות גיחות חוזי וצילומי אוויר שבהם נראים בית שחאדה וסביבתו המאוכלסת בצפיפות. כן נראים דודי שמש וצלחות לווין על גגות בית המוסך והפחונים. לחלק מבכירי כוחות הביטחון המעורבים במבצע, היתה היכרות עם האזור ועם צפיפות האוכלוסייה בו. כל אלה היוו מידע כללי בדבר סביבה מאוכלסת בצפיפות. **עם זאת, היה המידע המודיעיני הפוזיטיבי לעניין אכלוס בית המוסך והפחונים שהיו סמוכים ביותר לבית שחאדה דל יחסית, בלתי ממוקד ובלתי אחיד ולקה בחֶסר שלא הובהר ולא הודגש במידה מספקת בפני מקבלי ההחלטות. האחריות לכך היא על השב"כ שעסק באיסוף המידע וליווה את המבצע לאורך כל הדרך.**

18. מכאן ניתן להסיק כי אומנם לא היה מידע פוזיטיבי שגרים בפחונים ובבית המוסך, אולם נראה, כי מתוך המידע האמור היתה סבירות גבוהה יותר לכך שבית המוסך והפחונים מאוכלסים מאשר שאינם מאוכלסים. אלא, שכפי שיובהר

[11] רכז בשירות הביטחון הכללי, בעדותו בפני הועדה מיום 19 במרץ 2009.

להלן, לא זו היתה הערכה לגבי בית המוסך בעת קבלת ההחלטות לביצוע המבצע. מקבלי ההחלטות יצאו מתוך הנחה - **שגויה** - שבית המוסך אינו מאוכלס למעט מוסך שנמצא בקומת הקרקע, בו אין אנשים בשעות הלילה.

19. החֶסר התבטא בכך שלא היה מידע מודיעיני בדבר קיום חיים בבית המוסך ובפחונים וממילא לא היה מידע על מספר האנשים החיים בהם ועל הרכבם. בשלב מסוים הפך החֶסר במידע למידע פוזיטיבי שבבית המוסך לא מתגוררים אזרחים. זהו המידע ששימש למקבלי ההחלטות ושימש כהנחת עבודה לצורך קבלת החלטתם.[12]

הסיבות לכשל המודיעיני

20. **הכשל המודיעיני הביא לתוצאה הקשה, הבלתי צפויה והבלתי מכוונת שאירעה בפועל**. סיבותיו העיקריות תובאנה בקצרה:

1) פרק הזמן שעמד לרשות השב"כ לבחינת איסוף וניתוח המידע המתייחס ליעד לפגיעה מונעת - לענייננו שחאדה - היה חודשים אם לא שנים לעומת פרק הזמן לאיסוף בחינה וניתוח המידע הנוגע לסיכון פגיעה באזרחים בלתי מעורבים שנמשך ימים ספורים בלבד;

[12] על כך העידו בתחקירים ובעדויות בפני הוועדה, הרמטכ"ל, ראש השב"כ, רמ"ט חיל האוויר וראש מרחב דרום בשב"כ.

2) חשש משמעותי לכישלון המבצע כתוצאה מניסיונות נוספים לאיסוף מידע שיביאו לחשיפת המבצע ולסיכולו. במיוחד נכון הדבר במצב בו שחאדה היה מודע להיותו יעד של כוחות הביטחון והחליף מקומות מסתור והיה חשש לאבד את עקבותיו;

3) סיכון ודאי, מיידי ומשמעותי ששחאדה היווה לאזרחי ישראל ולכל הבאים בשעריה, שחייב פעולה מהירה להפסקת פעילותו הרצחנית;

4) איתורו של שחאדה יצר חלון הזדמנויות שעלול היה לא לחזור כלל או בזמן קרוב, כאשר הוא מהווה פצצה מתקתקת אותה יש לנטרל.

כל אלה מהווים שיקולים לגיטימיים כשלעצמם, אלא שחובה לשקול אותם אל מול הסיכון לפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, לפי מבחן המידתיות, דבר שלא נעשה כראוי בזמן אמת.

21. **המידע הכללי, החסר, הבלתי ממוקד והבלתי אחיד שהיה בפני מקבלי ההחלטות בזמן אמת ושהתברר כשגוי, גרם להערכות שגויות, לשיקול דעת מוטעה ולאיזון בלתי ראוי בין השיקולים הנ"ל. כן גרם הוא לפער בצפי לפגיעה באזרחים על סמך המידע הלקוי מזמן אמת ותובנת מקבלי ההחלטות את המידע האמור, לפיו קיים סיכון לפגיעה סביבתית לא תמורה שעלולה להביא לפגיעה באזרחים בודדים בלבד. הצפי התברר כשגוי והתוצאה שאירעה בפועל היתה בלתי מידתית.**

22. נראה כי ההתמקדות באיסוף מידע מודיעיני ואחר לעניין הפללת שחאדה והמאמץ שהושקע באיתורו ובחיסולו, היו בעדיפות גבוהה מהמאמץ שהושקע בנושא הימנעות - ככל הניתן - מפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, או מזעורה. **בכך נוצר איזון בלתי ראוי בין שני השיקולים המכריעים, אותם יש לשקול לקראת קבלת החלטה ומתן אישור לביצוע סיכול ממוקד שהם: חיסול היעד מחד ומניעת סיכון פגיעה באזרחים בלתי מעורבים מאידך.**

23. כשל המבצע בהקשר זה, עולה גם מזווית ראייתם של כוחות הביטחון המעורבים בתכנון וביצוע המבצע, שהערכתם **בדיעבד**, לדרך בה היו פועלים בזמן אמת, שאילו צפו אז את התוצאה שקרתה בפועל, לא היו מבצעים את המבצע.[13] הכשל בצפי בזמן אמת גרם לכשל המבצע מבחינת תוצאת הפגיעה בפועל באזרחים חפים.

הדרג המדיני

24. לא נמצאו מסמכים מזמן אמת מהם ניתן ללמוד על דיווח הדרגים הביטחוניים (שב"כ וצה"ל) לדרג המדיני. כפי שעולה מהעדויות, נעשה הדיווח בשני שלבים: **הראשון**, דיווח של ראש השב"כ והרמטכ"ל למזכירים הצבאיים של שר הביטחון

[13] עדותם בפני הועדה של: ראש מרחב דרום בשב"כ מיום 19 במרץ 2008; ראש השב"כ אבי דיכטר מיום 5 במאי 2008; רח"ט מבצעים מיום 7 בדצמבר 2008 ע; ראש אמ"ץ מיום 16 בנובמבר 2008; אלוף גבי אשכנזי מיום 7 בדצמבר 2008 וכן בתחקיר "דגלן" שירות הביטחון הכללי מיום 30 ביולי 2002; תחקיר רמטכ"ל למבצע דגלן מיום 2 באוגוסט 2002,. בתחקיר זה התבטא ראש השב"כ: "הסיכול הצליח אך המבצע נכשל".

וראש הממשלה. **השני**, דיווחי המזכירים הצבאים לראש הממשלה ולשר הביטחון לשם קבלת אישוריהם למבצע. על דיווחים אלה בזמן אמת אנו למדים מתוך עדויותיהם של הנוגעים בדבר, בפני הוועדה.

שר הביטחון

25. שר הביטחון בנימין בן אליעזר (פואד), נעדר מן הארץ מה-19 ביולי ועד ה- 23 בו. ראש חטיבת המבצעים בצה"ל, היה איש הקשר שהעביר למזכירו הצבאי של שר הביטחון, דיווח על המבצע לשם קבלת אישורו של שר הביטחון. מעדותו של רח"ט מבצעים עולה כי הוא דיווח שהנזק הסביבתי הצפוי קטן וכי בבית שחאדה נמצאים שחאדה ואשתו. עוד עולה מעדותו כי אינו זוכר את פרטי הדיווח, אבל בהכירו את דרך עבודתו שלו ושל המזכיר הצבאי של שר הביטחון: *"אני מניח שאני נתתי לו את כל המידע הרלוונטי מתוך הדיון של הרמטכ"ל, לפחות בהיבט הדילמות או המידע המודיעיני"*.[14] לדבריו, המידע שהיה בידיו שעלה גם בדיון אצל ראש אמ"ץ וגם אצל הרמטכ"ל, היה, כי במבנה הדרומי יש מוסך והוא לא מאוכלס ואילו בפחונים יש אנשים והם עלולים להיפגע.

26. מעדותו של מזכירו הצבאי של שר הביטחון בוועדה, עולה, כי הוצג לו (על ידי רח"ט מבצעים) נושא הפגיעה באזרחים עם צפי לנזק סביבתי מינימלי: *"... הקירות ייפרצו, היעד ייהרג בוודאות, יכול להיות שיהיה נזק למבנים סמוכים. אני לא זוכר שנאמר לנו שיש סכנה לנפגעים, בטח לא בהיקף הזה,*

[14] רח"ט מבצעים בעדותו בפני הועדה מיום 7 בדצמבר 2008.

ואמרו: יכול להיות שיהיה איזשהו מספר קטן של נפגעים. זה לא הוצג כמשהו שאמור להביא לריבוי נפגעים, ושבגללו מומלץ לא לבצע או לשקול מחדש את הביצוע".[15] לדבריו לא הובאה לידיעתו העובדה שהיו חילוקי דעות או הסתייגויות מביצוע המבצע בין בכירי מערכת הביטחון. המידע הועבר לשר הביטחון ששהה בחו"ל טלפונית על ידי מזכירו הצבאי, שקיבל את אישורו של השר להמשיך במבצע. האישור הועבר על ידו לשב"כ ולצה"ל. מפי שר הביטחון בעדותו בוועדה עולה, כי לפי המידע שהועבר אליו, רוב הבתים הסמוכים לבית שחאדה ריקים, הנזק הסביבתי הצפוי קטן ובבית שחאדה נמצאים הוא ואשתו. לדברי שר הביטחון, הוא לא שמע על חילוקי הדעות בין בכירי כוחות הביטחון ועל הסתייגויות סגן ראש השב"כ, סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ץ מהמבצע כפי שתוכנן.

לצורך אישור המבצע, סמך הוא על מזכירו הצבאי. לדבריו עמדה אותה שעה לנגד עיניו הנחייתו מיום 17 ביולי - כאשר עמד על הפרק ביצוע המבצע בבית הקודם בו שהה שחאדה - לפיה אם יש ילדים אין לבצע וניתן לבצע אם נמצאת עם שחאדה אחת מנשותיו. דברים אלה היו תקפים - לדבריו - גם למבצע שבוצע בפועל.[16]

[15] מזכיר צבאי לשר הביטחון בעדותו בפני הועדה מיום 18 בנובמבר 2008.

[16] שר הביטחון בנימין בן-אליעזר בעדותו בפני הועדה מיום 25 בנובמבר 2008.

ראש הממשלה

27. ראש הממשלה היה אותה עת אריאל שרון (למרבה הצער לא ניתן לשמוע את עדותו מחמת מצבו הבריאותי). מזכירו הצבאי של ראש הממשלה היה נוכח בחלק מהדיון אצל הרמטכ"ל. מתוך עדותו עולה באופן כללי כי הלבטים היו ידועים לראש הממשלה שהיה מעורב בכל הפרטים. לדבריו אינו יודע ואינו יכול לזכור אם ראש הממשלה ידע שיש חסר במידע המודיעיני וחילוקי דעות בין בכירי כוחות הביטחון באשר לעצם ביצוע המבצע באופן ובמועד שנקבע. עדותו היתה כללית והסתמכה על היכרותו את ראש הממשלה ובקיאותו הכללית בנושאים שעל הפרק.

28. **בסופו של דבר לא ניתן לקבוע אם ועד כמה היו ראש הממשלה ושר הביטחון מודעים למידע החסר, הבלתי ממוקד והבלתי אחיד שנאסף על ידי השב"כ, בקשר לאכלוס בית המוסך והפחונים. ניתן לקבוע כי חילוקי הדעות בין הדרגים הגבוהים ביותר בקרב כוחות הביטחון לעניין ביצוע המבצע במתכונת שנקבעה לא הובאו לידיעת שר הביטחון, שלדבריו היה צריך להעמידו עליהם.**[17] **לא ניתן לקבוע על פי החומר שלפנינו כי הובאו לידיעת ראש הממשלה.**
לפיכך לא ניתן לקבוע על בסיס איזו תשתית עובדתית נבחן על ידי הדרג המדיני הסיכון של פגיעה באזרחים חפים.

---

[17] שר הביטחון בנימין בן-אליעזר בעדותו בפני הועדה מיום 25 בנובמבר 2008.

29. **ככלל, שיקולי הדרג המדיני - המופקד על עיצוב מדיניות ועל יישומה - שונים בחלקם משיקוליהם של הגורמים הביטחוניים. שיקולים אלה הם שיקולים של מדיניות פנים ומדיניות חוץ ועל הדרג המדיני לשוקלם באופן עצמאי ונפרד מהרמטכ"ל ומראש השב"כ. לתוצאות לוואי קשות מביצוע פגיעה מונעת, יכולות להיות השלכות מרחיקות לכת, פנימיות ובינלאומיות. אלה מחייבות את הדרג המדיני לבחון בקפידה את המידע הקיים והחסר הצריכים להיות מובאים בפניו באופן מלא וברור, על מנת לקבל החלטה מושכלת.**

30. אין אנו חיים בבועה. אנו שייכים למשפחת העמים וכפופים לדין הבינלאומי, לדין הפנימי המאמץ אותו ולנורמות המוסריות ערכיות של מדינת ישראל. זאת ועוד, המציאות מלמדת, כי הסיכון לבכירי מצביאינו ומנהיגינו לעמוד לדין בארצות חוץ, אינו זניח. מדינות נוטלות לעצמן סמכויות שאין להן, וועדות מוקמות ומוקיעות אותנו ללא בסיס והצדקה. כל אלה ועוד מטילים על הדרג המדיני חובה לוודא שהחלטותיו נעשות על פי מידע קיים, תוך מודעות לחסר שבו ולחילוקי דעות מהותיים בנושאים משמעותיים בקרב הדרג הביטחוני הבכיר ביותר, שיש בהם כדי להשפיע לכאן או לכאן על ההחלטה המתקבלת.

31. הדברים חשובים מדי ובעלי תוצאות והשלכות מרחיקות לכת מדי, מכדי להשאירם לטעמו ולתכונותיו האישיות, לידע ולניסיון המצטבר של אישיות כזו או אחרת, הממלאת את התפקיד הבכיר בזמן נתון. נושאים אלה אמורים להיות מוסדרים בהליך ממוסד תקין וברור של העברת מידע מן הדרג

הביטחוני לדרג המדיני, המחייב כל מי שנושא בתפקיד הבכיר בכל עת. יש להביא לידיעת הדרג המדיני את החלטת ראש השב"כ והרמטכ"ל על נימוקיהם באופן שיהיו בפניו, מהות וטיב המידע המודיעיני וטיב החֶסר במידע וכן חילוקי דעות מהותיים בקרב הדרג הביטחוני הבכיר.

32. אין חולק על כך שבהיררכיה הפנימית של השב"כ וצה"ל המילה האחרונה בתוך כל מערכת היא בידי ראש המערכת. ההחלטות הן בסמכותם ועל אחריותם (בענייננו ראש השב"כ והרמטכ"ל). האישור האחרון הנותן אור ירוק לביצוע הוא הדרג המדיני.

לאור האמור לעיל, נראה כי ההליך שהתקיים בהעברת המידע לדרג המדיני לא היה סדור ותקין במידה מספקת.

33. **כל האמור לעיל כפוף לשיקול דעת של מקבל ההחלטה על פי הנסיבות והאילוצים בפניהם הוא עומד. ככל שהזמן העומד לרשותו קצר יותר וככל שהחשיבות והחיוניות של הפגיעה המונעת גדולה יותר, כך ניתן לקצר את ההליכים ובלבד שיישמר הגרעין הקשה של מהותם.**

34. אין בכל האמור כדי לגרוס כי כל דרג בכיר - צבאי או מדיני - אמור להתחקות אחר עבודתו של הדרג הנמוך ממנו ולהיכנס לנעליו בבדיקה מחודשת של החומר. כל דרג רשאי לסמוך על עבודתו המקצועית של הגוף המופקד על הנושא. עם זאת, עליו להיות ער ומודע לכך שההחלטה הסופית היא שלו והאחריות לה היא עליו. עליו להשתמש בסמכות הביקורת שבידיו ועל

סימני שאלה המרחפים באוויר. במצב של אי ודאות כבמקרה שלפנינו, על מקבל ההחלטה האחרון בכל דרג, לבחון את איתנות התשתית העובדתית ששימשה את הדרגים שלפניו.

35. יש לעודד העלאת דעות שונות, הסתייגויות שונות והצעות שונות של המשתתפים בדיון. יש לעודד התבטאות חופשית המובילה לקבלת החלטות מושכלות יותר. לא כל הסתייגות וכל חילוק דעות צריכים להיות מועלים לדרג המדיני. אולם, על הדרג המדיני להיות מודע וער להסתייגויות וחילוקי דעות בין הבכירים בכל מערכת, ככל שאלה מהותיים, משמעותיים ועשויים להשפיע על ההחלטה בדבר מתן האישור למבצע לחיוב או לשלילה.

36. אכן, הניסיון מלמד כי מעטים הם המקרים בהם ניתן להשיג מידע מודיעיני מושלם. שכיח הוא שמקבלי ההחלטות נמצאים במצב של אי וודאות עובדתית ועליהם לעשות הערכות ולהניח הנחות המבוססות על נסיבות סביבתיות. גם מטעם זה חשובה העברת מידע פוזיטיבי קיים ולא פחות מזה הצבעה על מידע חסר, בפני מקבלי ההחלטות. לא כך נעשה במקרה הנידון. בעניין זה היה כשל מודיעיני ואי גילוי ערנות מספקת ותובנה נכונה לכשל זה ולהשלכותיו, שהביאו לקבלת החלטות על בסיס הערכות שגויות ולשיקול דעת מוטעה של מקבלי ההחלטות.

37. כאן יש להדגיש כי המעורבים בתכנון ובביצוע המבצע, קיבלו את החלטות ראשי המערכות ופעלו על פיהן על אף הסתייגויותיהם, היסוסיהם וחילוקי הדעות ביניהם. הם עשו

כן משום שסברו שבנסיבות ובנתונים שהיו קיימים בזמן אמת היה זה לגיטימי ובמסגרת הסמכות לקבל את ההחלטות שהתקבלו, על אף ההסתייגויות שהועלו.

פרק שביעי: הפקת לקחים

תחקירים

בעקבות המבצע **וסמוך לאחריו**, נערכו מספר תחקירים על ידי השב"כ וצה"ל שהעיקריים שבהם הם תחקיר השב"כ שנעשה בראשות ראש השב"כ ותחקיר הרמטכ"ל בראשותו (וכן תחקירים באמ"ץ, חיל האוויר ובאמ"ן).

1. **תחקיר השב"כ** - ביום 29.7.2002 נערך תחקיר שירות הביטחון הכללי.[1] מסיכום ראש השב"כ לתחקיר עולה כי לא דובר בשום הקשר על מספר הרוגים צפוי כתוצאת לוואי מן המבצע ולא נעשה מהלך עמוק דיו של מיפוי הנפגעים הפוטנציאלים בסביבה, משום חשש מחשיפת כוונות מול היעד וכי במבצע בסדר גודל כזה היה ראוי להעמיק יותר בזיהוי ובמיפוי מספר האנשים שעשויים להינזק בסביבה הקרובה.[2]

2. **תחקיר הרמטכ"ל** - ביום 2.8.2002 נערך תחקיר הרמטכ"ל.[3] מתוך התחקיר עולה כי פעולת חיל האוויר היתה מדויקת וכי התמונה הכללית שהוצגה על ידו לגבי הנזק הסביבתי היתה נכונה. אלא שבידי חיל האוויר לא היה מידע בשאלת אכלוס בית המוסד והפחונים. על איסוף מידע זה היה מופקד השב"כ. עוד עולה מהתחקיר, כי הערכות היו על בסיס מידע חלקי

---

[1] שירות הביטחון הכללי, תחקיר "הדגלן" – התייחסויות, מיום 29 ביולי 2002.

[2] שירות הביטחון הכללי, תחקיר "הדגלן" – סיכום ראש השירות, מיום 29 ביולי 2002.

[3] ראש המטה הכללי, תחקיר מבצע "דגלן" מיום 2 באוגוסט 2002.

וחסר, כי היו טעויות מודיעיניות וכי בשום שלב לא היתה צפויה תוצאה כפי שקרתה בפועל ולא היתה כוונה לפגוע באזרחים בלתי מעורבים. היה ברור שהפחונים מאוישים. לא היה ברור מי גר שם. לגבי בית המוסך, היתה תובנה כי איננו מאויש. עוד עולה מהתחקיר כי אילו היה ברור מלכתחילה שתוצאת התקיפה תהיה כפי שהיתה בפועל, לא היתה התקיפה מאושרת. מסקנה נוספת היתה כי יש לשתף את אמ"ן אבל לא באופן המעכב תהליך שמתבצע בזמן קצר. לסיכום, צוין כי צריך להפיק לקחים, להשלים פערים במודיעין לגבי הסביבה ולגבי התובנה לעניין תוצאות פצצה במשקל של טון בשטח בנוי. עם זאת אסור שמקרה זה ירפה את ידי העוסקים במיגור הטרור. הסיכול הממוקד ימשיך להיות כלי מרכזי בלוחמה בו.

3. **תחקיר חיל האוויר** - ביום 28.7.02 נערך תחקיר חיל האוויר על ידי רע"ן השתתפות.[4] מסקנות התחקיר היו כי הערכת חקר הביצועים לגבי ביצוע התקיפה היתה נכונה ומדויקת. בידי חיל האוויר לא היה מידע בשאלת הימצאותם של אנשים בבית המוסך ובפחונים ולא היה בידו מידע על מספר האנשים ומיקומם. הנחת התכנון היתה שהפחונים מאוכלסים וצפויים להיפגע קשה וכי קיים סיכון לפגיעה באנשים. חיל האוויר העריך את הנזק הסביבתי ללא מידע מדויק לגבי אכלוסם הספציפי של המבנים הסמוכים לבית שחאדה, מידע שאיסופו היה באחריות השב"כ.

[4] חיל האוויר, להק אוויר, ענף השתתפות, תחקיר סיכול ממוקד - "הדגלן" מיום 28 ביולי 2002.

4. **תחקיר אמ"ץ** - ביום 31.7.2002 נערך תחקיר בראשות ראש אמ"ץ[5] שעל פי מסקנותיו היתה הערכת חסר של הנזק הסביבתי והערכה שגויה בתכנון לגבי היותו של הבית הדרומי (בית המוסד) מאויש. הומלץ כי בבחירת חימוש בעל רדיוס הרג גדול יש לוודא הרחבת זום ההתבוננות המודיעינית לאיסוף מידע לגבי חפים מפשע. עוד הומלץ להגדיר קריטריונים לרמת סיכון נגזרת לגבי חפים מפשע ולליבון רמת הנזק הסביבתי באופן יסודי.

5. **תחקירי זיט"ר ורמ"ח איסוף באמ"ן** - בימים 29.7.2002 ו-31.7.2002 נערכו תחקירים על ידי זיט"ר ורמ"ח איסוף באמ"ן.[6] מהתחקירים עולה כי על אף שהם מהווים חלק ממערכת רחבה המתמודדת עם הטרור, לא שותפו לטענתם באופן ראוי במבצע הפגיעה המונעת בשחאדה ובכך לא התקיים נוהל קרב סדור כמקובל לגבי תקיפת יעד. עוד עולה מדבריהם כי יש לשתפם בצורה מעמיקה יותר מכפי שנעשה בהיבטים מסוימים של סימון היעד ושל סיכון הפגיעה הסביבתית בחפים מפשע והשלכותיה במקרים אחרים. גורמים בכירים של כוחות הביטחון ובראשם הרמטכ"ל אינם שותפים לעמדה זו, לדבריהם נעשה שיתוף אמ"ן בצורה ראויה ומספקת בהתאם לנסיבות .

---

[5] ראש אמ"ץ, תחקיר "הדגלן" – סיכום ראש אמ"ץ, מיום 4 באוגוסט 2002.

[6] אמ"ן – זירת טרור, תקיפת יעד "דגלן" מיום 29 ביולי 2002; אמ"ן – מחלקת איסוף, תקיפת "הדגלן" (ליל ה-22-23 יולי) – תחקיר רמ"ח איסוף, מיום 31 ביולי 2002.

יישום הלקחים

6. בעקבות תוצאות הלוואי שאירעו בפועל ובעקבות התחקירים, הופקו ויושמו לקחים בקרב כוחות הביטחון במשך השנים מאז המבצע ועד היום.
במהלך השנים הוטמעו העקרונות הנורמטיביים לביצוע פגיעה מונעת בקרב השב"כ וצה"ל.[7] הועלתה במידה משמעותית בכל הדרגים המודעות למניעת או הקטנת הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים. הקריטריונים לפגיעה מונעת לגיטימית שנקבעו בפסק דין בבג"ץ הפגיעה המונעת שניתן בדצמבר 2006, משמשים מאז נר לרגלי כל המעורבים בתכנון וביצוע פגיעה מונעת.

7. בשב"כ ובצה"ל קיימים נהלים בכתב ושיטות עבודה מסודרים, מעודכנים ומותאמים לשנת 2010. הדברים עולים מתוך מסמכים שהוצגו כחלק מעדויותיהם של בעלי תפקידים בכירים בקרב כוחות הביטחון המשמשים בתפקידיהם כיום. (סגן ראש השב"כ, ראש אמ"ץ, מזכ"צ שר הביטחון ומזכ"צ ראש הממשלה דהיום).

[7] ראש אגף המבצעים בשב"כ (דהיום) בעדותו בפני הועדה מיום 15 ביולי 2010; אלוף טל רוסו בעדותו בפני הועדה מים 17 באוגוסט 2010; אל"מ דניאל רייזנר בעדותו בפני הועדה מיום 18 במרץ 2009; סגן ראש שירות הביטחון הכללי יובל דיסקין בעדותו בפני הועדה מיום 20 במאי 2008; מזכ"צ רה"מ (דהיום) אלוף יוחנן לוקר בעדותו בפני הועדה מיום 17 באוגוסט 2010.

השב"כ

8. השב"כ בנה ומפעיל מוקד ניהול שליטה ובקרה בו נוכחים בזמן אמת נציגים ומפקדים מכל זרועות המודיעין והביצוע (שב"כ וצה"ל). התגבשה התייחסות קפדנית וסדורה באשר לאיסוף מודיעין בשטח, הן בשלבי תכנון והן בשלבי הביצוע. מושם דגש על הסביבה הקרובה, על אופייה האורבאני ועל הגדרת סביבת בית היעד לצורך איסוף - ככל שניתן - של מידע לשם הערכת הימצאותם, הרכבם ומספרם של בלתי מעורבים. על פי נוהלי השב"כ מתבצע תיעוד ושמירת החומר של מהלך המבצע לשם תחקור ובדיקה בדיעבד של כל אירוע חריג על ידי ועדת בדיקה חיצונית על פי ההנחיות בבג"ץ הפגיעה המונעת ובבג"ץ החקירה הפלילית.

צה"ל

9. בצה"ל הועבר כל נושא הטיפול בפגיעה מונעת מאחריות סגן הרמטכ"ל לאחריות הרמטכ"ל; עבודת המטה מרוכזת אצל ראש אמ"ץ; נעשה שילוב קבוע של ייעוץ משפטי בשלב התכנון טרם הביצוע; מעורבות אמ"ן קובעה בתוך התהליך מראשיתו והיא באחריות ראש אמ"ץ; הושם דגש על נושא המידתיות ששולב בפקודות מבצע; השתפרו יכולות החימוש והן מותאמות כיום יותר לפגיעה סביבתית מופחתת.

הדרג המדיני

10. הדרג המדיני קבע גם הוא הליכים מסודרים לעניין מתן אישור לפגיעה מונעת. אישור היעדים על ידי ראש השב"כ והרמטכ"ל מועבר כתנאי הכרחי דרך המזכירים הצבאיים של שר הביטחון ראש הממשלה לשם קבלת אישורם באופן הבא:

11. **שר הביטחון** - אישור התכנון והביצוע נעשה באופן אישי וישיר על ידי שר הביטחון, ובהעדרו - על ידי שר אחר הממלא את מקומו ;
ממשקי העבודה ותהליכי העבודה בין לשכת השר, צה"ל והשב"כ באשר לפגיעה המונעת, בהירים יותר ומתועדים אצל הגופים המבצעים ;
המזכיר הצבאי שוקד בימים אלה על גיבוש בכתב של הנוהל הקיים בלשכת השר, כל שיחה או אישור מבצע נערכים בנוכחות המזכיר הצבאי.

12. **ראש הממשלה** - המזכיר הצבאי הינו תחנה הכרחית בדרך לאישור אצל ראש הממשלה ;
הליכי אישור מבצע נערכים בשיחות ישירות או טלפוניות בין המזכיר הצבאי וראש הממשלה והן מוקלטות או מתועדות.
אישור בנוהל חפוז מפאת אילוצים, עובר אף הוא דרך המזכיר הצבאי והוא זה המיידע את ראש הממשלה בדבר ההליכים שהתקיימו וההחלטות שהתקבלו בדרג הביטחוני ; תהליכי העבודה והממשקים בין לשכת ראש הממשלה לדרגי הביצוע בשב"כ ובצה"ל מתועדים בנהלי עבודה כתובים ומחייבים בגופי הביצוע.

פרק שמיני: מסקנות והמלצות

מבוא

1. הלגיטימיות של פעולת הפגיעה המונעת נבחנת על פי כללי המשפט הבינלאומי והישראלי, שאימץ את כללי הדין הבינלאומי המנהגי ההומניטארי. אלה קובעים את המסגרת הנורמטיבית לביצועה.
מסגרת זו קיבלה ביטוי בחוות דעת הפצ"ר מיום 18.1.2001 (כשנה וחצי לפני הפגיעה בשחאדה וללא קשר עימה) בה נסקרה המסגרת הנורמטיבית האמורה ונקבעו הנחיות ליישומה. אף שבתקופה בה בוצעה הפגיעה המונעת בשחאדה טרם הוטמעו והופנמו הנורמות האמורות בהליך מסודר בקרב כוחות הביטחון, היוו הן מאז ומתמיד עקרונות יסוד נורמטיביים, ערכיים ומוסריים של מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה.

2. המסגרת הנורמטיבית החלה על פגיעה מונעת וההנחיות ליישומה, נסקרו, נותחו וגובשו בפסק דינו המקיף של בית המשפט העליון בבג"ץ הפגיעה המונעת, שניתן ב- 14.12.2006. עקרונות אלה מהווים מאז, עקרונות יסוד מחייבים, בביצוע פגיעה מונעת לגיטימית.

3. הפגיעה המונעת בשחאדה, התחייבה מהתגברות והסלמת פעילות ארגוני הטרור מאז שנת 2000 באופן שהמצב שנוצר היה מצב של מלחמה ממש, שהוגדר כ"עימות מזוין". פעילות

זו בוצעה בעיקר על ידי תנועת החמא"ס, ששחאדה היה אחד מראשי בכיריה ושימש בה כראש הזרוע המבצעית. פעילות זו גבתה מחיר דמים כבד של מאות הרוגים, אנשים נשים וטף ואלפי פצועים בקרב אזרחי ישראל וכל הבאים בשעריה ובשטחים שבשליטתה. היא נעשתה מתוך כוונת זדון לקטול חיי חפים ולשבש את אורח החיים התקין במדינה.
מצב זה חייב נקיטת צעדים מידיים ממוקדים ואפקטיביים למיגורו של הטרור או למצער למיזעורו. אחד האמצעים שננקטו למטרה זו היה פגיעה מונעת בראשי מתכנניו ומחוללין.

4. **הוועדה בדקה את צידוקה וחוקיותה של הפגיעה המונעת בשחאדה בזמן אמת, באספקלריה של המשפט הבינלאומי והישראלי משני היבטים: הראשון, סימון שחאדה כיעד לפגיעה מונעת, זיהויו, איתורו, הפללתו וביצוע הפגיעה בו. השני, פגיעה באזרחים בלתי מעורבים בפעולות האיבה כתוצאת לוואי מהפגיעה ביעד.**

מסקנות

ההיבט הראשון -הפגיעה בשחאדה

1. מסקנת הועדה היא כי פעילותו הטרוריסטית של שחאדה סיווגה אותו כ"אזרח מעורב ישירות אותה עת בפעולות איבה". הסיכון שהיה צפוי ממנו לאוכלוסיית ישראל, לחיי אזרחיה ולכל הנמצאים בתוכה ובשטחים שבשליטתה, היה וודאי, מיידי ומשמעותי.

2. **הפללתו של שחאדה כיעד, שנעשתה על ידי השב"כ ובאחריותו, היתה מקצועית ונעשתה על פי מידע מוצק ועל פי עקרונות המשפט הבינלאומי והישראלי. לפיכך היתה הפגיעה בשחאדה שנועדה להפסיק את פעילותו הרצחנית, "פגיעה מונעת לגיטימית".**

ההיבט השני – הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים

3. תוצאת הלוואי הקשה מן הפגיעה בשחאדה, בה קופחו חייהם של 13 אזרחים חפים, מרביתם ילדים ונשים ונפצעו רבים אחרים, התבררה בדיעבד כבלתי מידתית בנסיבות המקרה הנדון. כך רואה אותה הוועדה וכך גם העריכו **בדיעבד** רוב רובם של בכירי הדרגים המעורבים בתכנון ובביצוע המבצע, באומרם כי אילו צפו בזמן אמת את היקף וחומרת המבצע שאירעו בפועל, לא היתה הפעולה מתבצעת.

4. **תוצאת הלוואי האמורה היתה בלתי מכוונת, בלתי רצונית ובלתי צפויה. היא לא נבעה מזלזול בחיי אדם או מאדישות להם.**

5. **בחינתה של הפעולה על פי כללי המשפט הבינלאומי והישראלי, שוללת באופן חד-משמעי חשד כלשהו לביצוע עבירה פלילית על ידי מי מהמעורבים במבצע.**

6. **כל המעורבים במבצע גילו לאורך כל הדרך מודעות ורגישות לנושא סיכון הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים ולחובה למנוע פגיעה בהם או להקטינה ככל שניתן, באופן שתהיה מידתית.** תפיסה זו מצאה את ביטויה בדיונים רבים שהתקיימו בהשתתפות בכירי הדרג הביטחוני, בהם ניתנה הדעת לצורך להימנע מפגיעה בחפים ובמיוחד בילדים ונשים וניתנו הנחיות בכתב ובעל פה לעניין זה. כמו כן בוטל המבצע פעמיים בגלל הימצאות בתו הקטינה של שחאדה בבית, במועד המתוכנן לתקיפה. למרות כל אלה, נוצר פער בין הצפי לבין התוצאות בפועל.

הסיבות לפער

7. **הפער בין תוצאת הלוואי אותה צפו מקבלי ההחלטות בזמן אמת, לבין תוצאת הלוואי הבלתי מכוונת, הבלתי רצונית והבלתי צפויה שאירעה בפועל הוא משמעותי. הסיבה המרכזית לפער זה היא מידע מודיעני חסר, בלתי ממוקד ובלתי אחיד בדבר איושם של המבנים הסמוכים לבית**

שחאדה (בניין המוסד והפחונים) בהם מצאו את מותם רוב ההרוגים.

8. אכן, היה ידוע לכל המעורבים במבצע שהסביבה מאוכלסת בצפיפות וכי צפויה - כתוצאה מן ההדף שייווצר על ידי הפצצה - פגיעה משנית במבנים הצמודים לבית שחאדה וכי קיים סיכון של פגיעה במי שיימצא בתוכם. אלא שלא היה מידע קונקרטי פוזיטיבי באשר להימצאות אזרחים במבנים האמורים ובאשר להיקף ותומרת הסיכון לפגיעה בהם. התובנה של מקבלי ההחלטות סמוך לקבלת ההחלטה היתה, כי בית המוסד ריק בשעות הלילה.

9. המידע הלקוי גרם לתובנות שונות ולהערכות שונות בין מקבלי ההחלטות. אלה נעו בין הגישה השוללת ביצוע המבצע באופן ובמועד שנקבעו, תוך ציון הצורך בבחינת דרכי פעולה אלטרנטיביות ובאיסוף מידע מודיעיני נוסף, לבין גישה הגורסת כי במבצעים מסוג זה אין מנוס מלפעול במצב של חוסר ודאות, על בסיס הנחות נסיבתיות.
עמדת הראשונים היתה כי "אם יש ספק אין ספק ולא מבצעים", וזו של האחרונים היתה כי ככל שאין מידע פוזיטיבי בדבר הימצאותם של אנשים במבנים הצפויים להיפגע, יש להעריך את הסיכון אל מול הסיכוי ולבצע. הסיכון הוערך על ידם בזמן אמת על פי מידע - שהתברר כמוטעה - לפיו בית המוסד אינו מאויש ובפחונים צפויה פגיעה בבודדים **לגביהם יש לקחת סיכון, אותו ראו כמידתי. אלה גם אלה לא צפו את התוצאה שקרתה בפועל שלא התכוונו לה ולא רצו בה.**

10. אין לקבוע מסמרות לעניין הרף המספרי של אזרחים הצפויים להיפגע מפעולות פגיעה מונעת. ככל שהנזק הצפוי מן היעד לסיכול ודאי יותר, מיידי יותר ומשמעותי יותר, כך הסיכון שניתן לקחת לגבי פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, גדול יותר.

11. הסיכון שהיה צפוי משחאדה לפגיעה באזרחים חפים בישראל היה חמור, מתמשך, רציף, אינטנסיבי ותכוף ואילו הסיכון לפגיעה באזרחים כתוצאה מפגיעה בשחאדה, אותו צפו מקבלי ההחלטות בזמן אמת היה נמוך ומידתי, כשפער משמעותי מפריד בין הצפי לבין הפגיעה הבלתי מידתית שאירעה בפועל.

12. פער זה נבע מהערכות שגויות ומשיקול דעת מוטעה על סמך כשל מודיעיני באיסוף המידע ובהעברתו לדרגים השונים בממשקים בין הגופים המעורבים ולהעדר תובנה מספקת בדבר אי הוודאות שנוצרה כתוצאה מן המידע המודיעיני הבלתי ממוקד, הבלתי אחיד והחסר שהיה לפני מקבלי ההחלטות.

13. הכשל המודיעיני נבע מסיבות שונות, שבעטיין ניתן משקל יתר לפגיעה המיידית בשחאדה ומשקל חסר לסיכון הפגיעה באזרחים חפים כתוצאה מהפגיעה בו. אלה עיקרי הסיבות המסבירות את הכשל:

- הצורך הדחוף בהפסקת פעולתו הרצחנית של שחאדה על ידי עשיית שימוש בכלי האפקטיבי והלגיטימי של פגיעה מונעת בו ;

- המשאבים העצומים שהושקעו בהפללתו ובאיתורו של שחאדה והסיכון הממשי לאבדו או להיות מנועים מלפגוע בו ;

- היווצרותם של תנאים אופטימאליים של זמן ומקום לפגיעה בו, שיכול ולא יחזרו עוד ;

- הזמן המועט - ימים ספורים - שעמד לרשות השב"כ לשם איסוף מידע על הסביבה הקרובה לבית שחאדה ועל איוש המבנים הסמוכים לביתו לעומת הזמן הממושך שעמד לרשותם לשם איסוף המידע המודיעיני על שחאדה עצמו ;

- הסיכון בחשיפת המבצע ובסיכולו הצפוי עקב איסוף מידע מודיעיני נוסף, מקיף ומדויק יותר.

14. **כל אלה ועוד, הסיטו את המשקל ליעד עצמו, להבטחת הפגיעה בו ולמתן משקל קטן יותר לסיכון הפגיעה באזרחים חפים. בכך הופר האיזון הראוי בין מערכת השיקולים של מקבלי ההחלטות, באופן שהביא לפער בין הצפי של אפשרות פגיעה באזרחים בודדים לבין התוצאה בפועל.**

15. **על אף התוצאה שאירעה במקרה זה שיש לראות בו חריג, הפגיעה המונעת היתה ועודנה כלי לגיטימי במלחמה בטרור**

הרצחני, ובלבד שהפעולה תתבצע בהתאם לעקרונות ולכללים שנקבעו בדין הבינלאומי ובדין הישראלי ולנורמות הערכיות והמוסריות שבתשתיתם.

המלצות

כללי

1. המלצות אלה באות לרכז ולמקד את השיקולים הנורמטיביים והערכיים אותם יש לשקול ואת ההליכים בהם יש לנקוט לקראת קבלת החלטה לביצוע פגיעה מונעת, **על מנת שזאת תהיה לגיטימית.**

2. כאמור במסקנות, לא מצאנו דופי בהפללת שחאדה ובכל ההליכים שהתקיימו למטרה זו, לרבות הפגיעה בו והריגתו. לפיכך, מתייחסות ההמלצות רק לנושא הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאת לוואי מהפגיעה בשחאדה.

3. חלק מההמלצות יושם על ידי הגורמים הביטחוניים והמדיניים, וככל שיושם, יש להתאימן ולהשלימן לאור ההמלצות כלשונן וכרוחן.

העדר המלצות לנקיטה בצעדים אישיים

4. **הוועדה אינה מוצאת להמליץ על נקיטה בצעדים אישיים נגד מי מהמעורבים במבצע ומתמקדת בהמלצות במישור המערכתי. הנימוקים העיקריים לכך, הם:**

- לא נמצא בסיס כלשהו לחשד לביצוע עבירה פלילית על ידי מי מהמעורבים במבצע;

- התנהלותם של המעורבים במבצע ובמיוחד של מקבלי ההחלטות לבצעו במתכונת בו בוצע, אינה באה בגדר עבירה משמעתית ואינה תואמת את רכיביה של עבירה כזו;

- הכשל במבצע ככל שהוא נוגע לפגיעה באזרחים חפים, ארע, על אף שכל המעורבים בו נתנו דעתם במהלך התכנון והביצוע לנורמות הגלומות במשפט הבינלאומי והישראלי;

- **מקבלי ההחלטות צפו פגיעה מידתית באזרחים בלתי מעורבים.** הפער בין צפי זה לבין הפגיעה בפועל לא נבע מזלזול בחיי אדם או מאדישות להם, הוא נבע מהערכות שגויות ומשיקול דעת מוטעה שנבעו מכשל מודיעיני ומתובנות שונות של משמעותו;

- הכשל המודיעיני נבע בחלקו מאילוצים אובייקטיביים של נסיבות, לחץ זמן וחשש לסיכול הפעולה, אשר היה מעמיד את ביטחון חיי אזרחי ישראל בסיכון ודאי, מיידי ומשמעותי מצד שחאדה;

- השנים הרבות שחלפו מאז המבצע ועד היום;

- מקבלי ההחלטות לביצוע המבצע (ראש השב"כ והרמטכ"ל) סיימו את שירותם במסגרת כוחות הביטחון ואינם נמנים עליהם עוד;

- אלה מראשי כוחות הביטחון שהביעו הסתייגות, או היסוסים באשר לביצוע המבצע במתכונת שהותוותה -

ובראשם סגן ראש השב"כ וסגן הרמטכ"ל - נהגו כראוי הן בהבעת דעתם בדיונים שהתקיימו והן בכך שקיבלו את החלטת הדרגים הבכירים שמעליהם שהייתה בעיניהם בתחום סמכותם והיתה לגיטימית בנסיבות ובתנאים ששררו בזמן אמת;

- ראשי כוחות הביטחון מקבלי ההחלטות לביצוע המבצע הכירו בכשלים שאירעו ובצורך לנקוט בצעדים למניעת הישנות תוצאת לוואי כפי שקרתה במקרה הנדון;

- סמוך לאחר המבצע, בוצעו תחקירים על ידי כוחות הביטחון על זרועותיהם. בעקבות התחקירים שנערכו הופקו לקחים שהופנמו והוטמעו בקרב כוחות הביטחון בכתב ובעל פה בהדרכה, בהרצאות ובהנחיות. כמו כן הוכנסו שינויים בהתאם במערכות המטפלות בפעולות הפגיעה המונעת;

- חלה ירידה משמעותית בשימוש בכלי של הפגיעה המונעת במלחמה בטרור ופותחו אמצעים טכנולוגיים להבטחת הצלחתה של פעולה כזו גם מהיבט תוצאות הלוואי שלה;

- במבצעי פגיעה מונעת שבוצעו מאז הפגיעה בשחאדה ועד היום לא קרה מקרה שהביא לתוצאות לוואי דומות בהיקפן ובחומרתן;

- במשך השנים ובמיוחד לאחר פסק הדין בבג"ץ הפגיעה המונעת הופנמו, הוטמעו ויושמו העקרונות והכללים הנורמטיביים של הדין הבינלאומי והישראלי לביצוע

פגיעה מונעת. הושם דגש מיוחד על עקרון המידתיות ועל הצורך בשמירה על איזון ראוי ונכון בין הצלחת הפגיעה ביעד לבין מניעה או מזעור הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים תוך הקפדה על עקרון המידתיות;

- פסק הדין בבג"ץ הפגיעה המונעת, השפיע השפעה מכרעת על תובנת כל הגורמים לעניין חשיבות ההתייחסות לסיכון הפגיעה באזרחים חפים בהתאם לעקרונות המשפט הבינלאומי והישראלי ולתשתית הערכית שביסודם;

- הדרג המדיני הפיק גם הוא לקחים מן המבצע ותוצאותיו. העברת המידע המודיעיני אליו נעשית כיום בהליך מסודר יותר, תוך גישה ביקורתית יותר להחלטות הדרג הביטחוני. ניתנת הדעת לייזום פגישות עם ראשי כוחות הביטחון ולהצגת שאלות הבהרה ככל הנדרש, על מנת לקבל החלטה עצמאית ומושכלת כמתחייב במיוחד משיקולים של מדיניות פנים וחוץ בהקשר לפגיעות נלוות באזרחים חפים כתוצאה מן הפגיעה המונעת ותוצאותיה.

המלצות מערכתיות

1. יש להטמיע ולהפנים בקרב כוחות הביטחון **באופן שוטף** את העקרונות והנורמות של המשפט הבינלאומי והישראלי ואת היסודות הערכיים והמוסריים שבתשתיתם, במיוחד בכל הנוגע לפגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאה מפגיעה מונעת ביעד לגיטימי.

2. יש להקפיד על יישום עקרון המידתיות שכנגזר ממנו אין לבצע תקיפה לגיטימית כשלעצמה, אם הפגיעה הצפויה באזרחים חפים מופרזת ביחס לתועלת הצבאית הצפויה מהתקיפה וזאת לפי נסיבות כל מקרה לגופו. בהקשר זה יש לנהוג בזהירות מירבית בבחירת שיטת הפגיעה ביעד וסוג החימוש לביצוע המשימה.

3. יש לגבש הנחיות בכתב לעניין העקרונות המשפטיים, ערכיים, נורמטיביים והמוסריים לעניין פגיעה מונעת בכלל ולהיבט הסיכון לפגיעה באזרחים בלתי מעורבים בפרט. הנחיות אלה תלווה את המעורבים בתכנון וביצוע הפגיעה המונעת ואת מקבלי ההחלטות ונותני האישורים לביצוע.
מומלץ שההנחיות תגובשנה על ידי הפרקליט הצבאי הראשי בשיתוף גורמים רלוונטים אחרים (כגון: היועץ המשפטי לשב"כ, קצין חינוך ראשי ובגיבוי היועץ המשפטי לממשלה).

4. על השב"כ להעמיק ולחזק את מערכת האיסוף המודיעיני בכל הנוגע לסיכון של פגיעה באזרחים בלתי מעורבים כתוצאה מפגיעה מונעת ביעד לגיטימי.

5. על השב"כ המלווה את המבצע לאורך כל הדרך לדאוג באמצעות נוהל מסודר להעברה שוטפת של מידע פוזיטיבי קיים ולהדגשת מידע חסר בפני כל הגורמים המעורבים במבצע.

6. על השב"כ ובאחריותו לקבוע נהלים להעברת מידע פוזיטיבי קיים ולציון מידע חסר, בין בהיררכיה הפנימית בתוכו ובין בממשקים עם גורמים אחרים אליו מועבר המידע.

7. בדיונים בהם משתתף נציג השב"כ עליו לוודא כי קיימת תובנה נכונה בקרב הנוכחים באשר למידע הפוזיטיבי ולמידע החסר המועבר אליהם.

8. במידע המועבר בתוך השב"כ ובממשקים בין הגופים יש לעשות הבחנה בין עובדות, הנחות והשערות.

9. כל דיון בו מתקבלת החלטה בהקשר לפגיעה מונעת יתועד בזמן אמת בפרוטוקול. הוא הדין בשיחות בעל פה ובשיחות טלפוניות בהן מתקבלות החלטות כאמור, שתתועדנה במזכר, סמוך לניהולן.

10. יש לשמור את התיעוד מזמן אמת עד לאחר שהמבצע ייבדק על ידי ועדה חיצונית, ככל שתידרש בדיקה כזו על פי ההנחיות שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון.

11. על הגורמים המוסמכים בצה"ל לבדוק את נושא מעורבותו של אמ"ן במבצעי פגיעה מונעת ולקבוע מדיניות ברורה לעניין מעורבות זו. הדבר נדרש לאור טענות שהועלו על ידי בכירי אמ"ן בעדותם בוועדה, שלטעמם לא שותפו כראוי וכמקובל במבצע הנידון.

12. על הדרג הביטחוני והמדיני לגבש בכתב נוהל קצר וממוקד להעברת החומר וההחלטות של ראש השב"כ והרמטכ"ל לדרג המדיני.

13. החלטות הרמטכ"ל וראש השב"כ תיעשינה בכתב ותועברנה לדרג המדיני באמצעות המזכירים הצבאיים. הן תכלולנה את הרקע העובדתי ששימש בסיס לקבלת ההחלטות ואת הנימוקים להן.

14. חילוקי דעות או הסתייגויות מהותיות בין הדרגים הבכירים ביותר במערכות המעורבות, ככל שיש כאלה, יובאו לידיעת הדרג המדיני, ככל שיש בהם כדי להשפיע באופן משמעותי על החלטת אותו דרג (כגון, חילוקי דעות בין ראש השב"כ והרמטכ"ל, ראש השב"כ וסגנו, הרמטכ"ל וסגנו, המבטאות פער בין ביצוע לאי ביצוע המבצע).

15. הדגש במידע המועבר לדרג המדיני, יושם על הסיכון של הפגיעה בבלתי מעורבים, תוך הבחנה בין עובדות הנחות והשערות.

16. שר הביטחון וראש הממשלה ישקלו בכל מקרה, בהתאם לנסיבותיו, זימונם של הרמטכ"ל, ראש השב"כ וכל מי שימצאו לנכון, על מנת להשיב על שאלות וללבן אי בהירויות ככל שתתעוררנה.

17. יש למסד ולהעמיק את הליווי המשפטי בדיונים המתקיימים בדרג הביטחוני לקראת קבלת החלטות מהותיות לביצוע פגיעה מונעת. על הדרג הביטחוני להביא עמדת היועצים המשפטיים בפני הדרג המדיני ככל שיש בה כדי להשליך על השיקולים שעל דרג זה לשקול לעניין סיכון פגיעה באזרחים חפים.

18. **הוועדה ערה ללחצי זמן, מקום ונסיבות בהם נתונים כל המעורבים בתכנון וביצוע פגיעה מונעת. לפיכך נקבעות ההמלצות האמורות בכפוף לחריגים המתחייבים ממצבי לחץ ואילוצים שאינם מאפשרים למלא אחר הנהלים במלואם. במקרים כאלה, ניתן לסטות מהנהלים או לקצר בהם ובלבד שלא ייפגע הגרעין הקשה של עקרונות המשפט הבינלאומי והישראלי וההנחיות שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון.**

סוף דבר

1. חובתה של מדינת ישראל לשמור על שלומם ביטחונם וחייהם של אזרחי ישראל חייליה וכל הבאים בשעריה. מכוח חובה זו, עליה לנקוט בכל אמצעי לגיטימי העומד לרשותה, על מנת למגר או למזער את הטרור המכה בה. בעשותה כן, עליה לאזן בין חובה זו לבין חובתה להימנע מפגיעה באזרחים בלתי מעורבים העלולים להיפגע כתוצאה מפגיעה ביעד לגיטימי.
איזון זה מתחייב מעקרונות היסוד הנורמטיביים ערכיים מוסריים של המדינה ומעקרונות המשפט הבינלאומי מנהגי והומניטארי המאומץ על ידה. משפט זה קובע כללי מלחמה במצב של "עימות מזוין", שמדינת ישראל רואה עצמה מחויבת להם.
איזון ראוי, תוך יישום עקרון המידתיות בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה, ייתן לגיטימציה פנימית ובינלאומית לפעולת הפגיעה המונעת, ככל שיעלה צורך להשתמש בכלי זה במלחמה בטרור הרצחני.

2. הסיכול הממוקד בשחאדה היה מוצדק ולגיטימי ותאם את כללי המשפט הישראלי והבינלאומי. הוא בוצע לאחר שנבחנו חלופות שונות, חמורות פחות שנפסלו מטעמים ענייניים.
תוצאת הלוואי הקשה שהיתה בלתי מכוונת ובלתי צפויה, היתה בלתי מידתית ועלתה במידה משמעותית על הצפי בזמן אמת. הפער בין הצפי לבין התוצאה בפועל נבע

ממידע מודיעיני לקוי שהביא לשיקול דעת מוטעה ולצפי שגוי.

לא נמצא בסיס כלשהו לחשד לביצוע עבירה פלילית. כמו כן נראה כי התנהלותם של המעורבים במבצע אינה באה בגדר עבירה משמעתית.

מקבלי ההחלטות הכירו בטעויות ובכשלים ומאז המבצע הופקו ויושמו לקחים אותם יש להשלים ולהתאים למסקנות ולהמלצות שבדו"ח זה שמטרתם להבטיח - ככל שניתן - אי הישנות מקרים כפי המקרה שאירע.

ראש הממשלת
PRIME MINISTER

לכבוד

השופטת (בדימ') טובה שטרסברג-כהן

שלום רב,

הנדון : מינוי ועדה מיוחדת לבחינת פעולת סיכול ממוקד - צלאח שתאדה

אני ממנה אותך בזה ליושב ראש ועדה מיוחדת לבחינת פעולת סיכול ממוקד שנעשתה בעיר עזה ביום 22.07.02 נגד פעיל החמאס - צלאח שתאדה במקום מגר צבי עכבר ז"ל.

הפקיד הועדה וסמכויותיה הם כדלהלן :

1. לבדוק את שאלת צידוק הפגיעה בצלאח שתאדה, את נסיבות הפגיעה בו ובשאר הנפגעים בפעולה, וכן את השאלה האם היה קיים אמצעי חלופי יעיל לפגיעה בשתאדה.

2. הועדה תתבקש להגיש דו"ח הכולל ממצאים ומסקנות בנושאים אלה, וככל שתמצא לנכון לחוות דעתה האם יש מקום להפיק לקחים מבצעיים על סמך ממצאי הבדיקה.

3. הועדה תהיה רשאית להמליץ לרמטכ"ל או לראש השב"כ לשקול נקיטת הליך פיקודי נגד מי מהנוגעים בדבר אם הבירור שיערך יעלה כי יש מקום לכך. היה והבירור שיעשה על ידי הועדה יעלה חשש לביצוע עבירה פלילית או עבירת משמעתית, תביא הועדה את הדברים לידיעת הגורם המוסמך, לפי הענין.

4. הועדה תערוך את הבירור במסגרת הוראות הדין החלות על ביצוע תחקיר בצבא ובשב"כ (סעיף 539 א לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 וסעיף 17 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002), והנהלים החלים לענין זה.

5. הועדה תקבע את סדרי עבודתה בכפוף לאמור לעיל.

רח' קפלן 3, קריית בן גוריון, ירושלים 91919, טל: 02-6705463, פקס: 02-5605008
3 Kaplan St. Jerusalem 91919, Tel: +972 (2) 6705463, Fax: +972 (2) 5605008

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

6. הועדה תפרסם הודעה תכניתית על ממצאיה, בהתאם לסעיף 4(ב)(5) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 ולסעיף 17 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.

7. חיילי צה"ל עובדי השב"כ ועובדי ציבור אחרים, יתייצבו לפני הועדה על פי בקשתה, ויימסרו לה כל מידע או מסמכים הנוגעים לענין שיתבקשו על ידה.

ב ב ר כ ת,

בנימין נתניהו

העתק: עו"ד יהודה וינשטין, היועץ המשפטי לממשלה

עו"ד שלומית ברנע מרגן, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

רח' קפלן 3, קריית בן גוריון, ירושלים 91919, טל: 02-6705463, פקס: 02-5605008
3 Kaplan St. Jerusalem 91919, Tel: +972 (2) 6705463, Fax: +972 (2) 5605008

עדים שהופיעו בפני הוועדה: *

- ראש מרחב דרום - שירות הביטחון הכללי
- רע"ן השתתפות - חיל האוויר
- אבי דיכטר - ראש שירות הביטחון הכללי
- ראש אגף מבצעים - שירות הביטחון הכללי
- מפקד המבצע - שירות הביטחון הכללי
- מזכיר צבאי לראש הממשלה
- יובל דיסקין - סגן ראש שירות הביטחון הכללי
- רמ"ט חיל האוויר
- רמ"ד בט"ש חיל האוויר
- רב אלוף משה (בוגי) יעלון - ראש המטה הכללי
- ראש אגף מבצעים -צה"ל
- ראש אמ"ן - צה"ל
- רע"ן חקר ביצועים - חיל האוויר
- אלוף דן חלוץ - מפקד חיל האוויר
- רמ"ח מבצעים - חיל האוויר
- מזכיר צבאי לשר הביטחון
- בנימין (פואד) בן-אליעזר - שר הביטחון
- אלוף גבי אשכנזי - סגן הרמטכ"ל
- ראש חטיבת מבצעים - צה"ל
- אל"מ א' - טיס
- נציג מפקדת פרקליט צבאי ראשי דין בינ"ל

- ראש זיט"ר – צה"ל
- עו"ד שי ניצן – המשנה לפרקליט המדינה תפקידים מיוחדים
- עו"ד אל"מ דניאל רייזנר - פרקליט צבאי דין בינ"ל
- רכז בשירות הביטחון הכללי
- תא"ל יוסי קופרווסר – אמ"ן, רח"ט מחקר.

* **תפקיד העדים ודרגתם מציינים את תפקידם ודרגתם בעת האירוע.**

עדים נוספים:

- ראש אגף מבצעים בשירות הביטחון הכללי
- סגן ראש שירות הביטחון הכללי
- ראש אמ"ץ
- אלוף יוחנן לוקר – מזכיר צבאי לראש הממשלה

בעלי תפקידים איתם נפגשה הוועדה:

- שירות הביטחון הכללי- יועץ משפטי לשירות הביטחון הכללי
- חיל האוויר - רמ"ח מבצעים
- אמ"ץ - רמ"ח מבצעים
- אמ"ן - סרח"ט מחקר
- תא"ל מישל בן חורין - מזכיר צבאי לשר הביטחון